

Vorlage Stadtparlament

Datum 21. Mai 2019
Beschluss Nr. 3030
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

«Baukultur: Innovation ohne Reue»; Postulatsbericht

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:
Das Postulat «Baukultur: Innovation ohne Reue» wird als erledigt abgeschrieben.

Am 21. Mai 2013 wurde das Postulat «Baukultur: Innovation ohne Reue» mit folgendem Postulatsauftrag für erheblich erklärt:

«Der Stadtrat wird ersucht, dem Stadtparlament einen Bericht über die städtische Denkmalpflege und deren Position innerhalb einer vorausschauenden, ganzheitlichen Stadtplanung (Strategie, Ziele, Verfahren, Möglichkeiten, Sanktionen) vorzulegen und gegebenenfalls Antrag zu stellen».

1 Geschichte und Aufgabe der Denkmalpflege

Die für die Denkmalpflege noch immer wegweisende und von der Schweiz unterzeichnete UNESCO-Charta von Venedig von 1964 beschreibt den Kern des denkmalpflegerischen Handelns noch heute in besonders treffender Form: «Als lebendige Zeugnisse jahrhundertealter Traditionen der Völker vermitteln die Denkmäler der Gegenwart eine geistige Botschaft der Vergangenheit. Die Menschheit, die sich der universellen Geltung menschlicher Werte mehr und mehr bewusst wird, sieht in den Denkmälern ein gemeinsames Erbe und fühlt sich kommenden Generationen gegenüber für ihre Bewahrung gemeinsam verantwortlich. Sie hat die Verpflichtung, ihnen die Denkmäler im ganzen Reichtum ihrer Authentizität weiterzugeben».

Denkmalpflegerisches Handeln zielt also darauf ab, die Geschichte und die Identität der eigenen Kultur zu ergründen, deren Zeugnisse zu bewahren und der Nachwelt möglichst unverfälscht weiterzugeben. Die Motivation dafür ist eng verwandt mit der Arbeit von Archiven, Bibliotheken und Museen. Auch hier geht es darum, wichtige Zeugnisse der Vergangenheit für die Gegenwart und Zukunft zu erhalten, zu schützen und zu pflegen. Baudenkmäler sind dabei in besonderem Masse dazu geeignet, die Erinnerung an die Vergangenheit wach zu halten, da sie ortsgebunden und öffentlich wahrnehmbar sind.

Denkmalpflegerisches Handeln ist denn auch bedeutend älter als die Denkmalpflege als staatliche Institution. Bereits für die antiken Zivilisationen sind bauliche Massnahmen mit denkmalpflegerischer Absicht, nicht selten kulturübergreifend, überliefert. Die Denkmalpflege als explizite Aufgabe des Staates geht dagegen auf das 19. Jahrhundert zurück. Im Zuge der Nationalstaatenbewegung suchten die Nationen ihre identitätsstiftenden Baudenkmäler, die sie von staatlicher Seite aus geschützt und gepflegt wissen wollten. Auch in der Schweiz beschloss der noch junge Bundesstaat 1886 seine Beteiligung an der «Erhaltung vaterländischer Alterthümer», anfangs jedoch erst in Form von finanzieller Unterstützung. 1915 wurde die noch heute bestehende, vom Bundesrat eingesetzte Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege gegründet. Deren Mitglieder waren bis zur Gründung eigener kantonomer Denkmalpflegefachstellen für die Begleitung von Restaurierungen wichtiger Kunstdenkmäler zuständig.

Als im Zuge der Hochkonjunktur der Nachkriegszeit durch zahlreiche Gebäudeabbrüche viele wertvolle Denkmäler unwiederbringlich verloren gingen und Altstädte und Dorfkerne sogenannten «verschandelt» wurden, wurden europaweit die Anliegen der Denkmalpflege stärker berücksichtigt und die denkmalpflegerische Arbeit zunehmend institutionalisiert. Der Bund hat im Zuge des 1966 verabschiedeten Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz zudem die Erarbeitung des «Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)» in die Wege geleitet, welches heute Gültigkeit besitzt und Anwendung findet. Ein wichtiger Meilenstein war das Europäische Jahr für Denkmalschutz 1975.

Für die Stadt St.Gallen stellte der Abbruch der alten «Helvetia» von Johann Christoph Kunkler im Jahr 1977 einen Wendepunkt dar (St.Leonhard-Strasse 25, heute Kantonbank). Der landesweit für Diskussion sorgende Streit um die Schutzwürdigkeit des imposanten Baus verhalf denkmalpflegerischen Fragestellungen zu einer breiteren Öffentlichkeit und schärfte in der Stadt das Bewusstsein für das bauliche Erbe auch jenseits mittelalterlicher Bausubstanz. Im Jahr 1978 trat das «Inventar der schützenswerten Bauten und Anlagen in der Altstadt» in Kraft. In den 1980er Jahren kam schliesslich auch das Pendant für die Gebiete ausserhalb der Altstadt, dessen überarbeitete Version seit 2012 Anwendung findet, hinzu.

2 Methoden und Grundsätze der Denkmalpflege

Eine zweckmässige und nachhaltige Erfüllung der Aufgaben der Denkmalpflege bedingt eine wissenschaftliche, zumeist interdisziplinäre Herangehensweise. Die Methoden der Denkmalpflege unterliegen damit im Austausch mit Fachleuten aus dem In- und Ausland einer ständigen Überprüfung und Anpassung. Die Grundlage für die denkmalpflegerische Arbeit bilden internationale Chartas, von denen die noch immer grundlegende Charta von Venedig eingangs zitiert wurde. Auf nationaler Ebene sind die im Jahr 2007 von der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege herausgegebenen «Leitsätze der Denkmalpflege in der Schweiz» für die tägliche Arbeit der Denkmalpflegerin und des Denkmalpflegers eine Richtschnur. Sie enthalten allgemeine Grundsätze zur Denkmalbestimmung, zum Umgang mit Denkmälern, zum Handeln und zu den Massnahmen am Denkmal. Denkmäler werden darin beschrieben als «ortsgebundene Objekte, die geschichtlichen Zeugniswert haben. Denkmäler können Zeugnisse jeglichen menschlichen Wirkens sein, historischer Ereignisse und Entwicklungen, künstlerischer Leistungen, sozialer Einrichtungen, technischer Errungenschaften». Der Denkmalwert eines Gebäudes setzt sich entsprechend aus einer Vielzahl von Eigenschaften zusammen. Dazu gehören etwa herausragende Beispiele der Baukunst, insbesondere die wichtigsten Leis-

tungen eines bedeutenden Architekten, Zeugen eines bedeutsamen Bau- oder Architekturstils der Stadt St.Gallen, überzeugende Lösungen für aussergewöhnliche Bauaufgaben, wichtige Zeugen der Stadtgeschichte oder der siedlungsgeschichtlichen Entwicklung, das Stadtbild oder die Kulturlandschaft prägende Bauten, und auch Zeugen früherer Wohn-, Nutzungs- oder Lebensverhältnisse.

In den denkmalpflegerischen Leitsätzen ist zudem festgehalten, dass «geschichtlichen Zeugnissen unlängst vergangener Zeit gleichrangiger Denkmalwert zukommen kann wie älteren Objekten» und dass «ein schlechter Erhaltungszustand die Denkmaleigenschaft nicht beeinträchtigt». Denkmäler sind also nicht bloss die schönsten, die ältesten, die wichtigsten Gebäude, nicht bloss Kirchen, Klöster, Rats- und Bürgerhäuser, sondern ebenso einfachere, auch kleinere Gebäude, die z.B. für eine bestimmte historische Entwicklung stehen oder deren Konstruktion besonders aussergewöhnlich ist. Aus diesem Grund sind im Inventar der schützenswerten Bauten der Stadt St.Gallen auch Bauernhäuser, die eine historische Weilersituation dokumentieren, Industriebauten, welche die Geschichte der Stadt St.Gallen im 19. und frühen 20. Jahrhundert prägten, Brückenbauten, die ingenieurtechnische Pionierwerke darstellen, oder auch kleinere Nebengebäude wie z.B. Gartenpavillons aufgenommen und damit als Baudenkmäler klassiert.

Während die «Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz» auf einer grundsätzlichen Ebene die Methoden der denkmalpflegerischen Arbeit beschreiben, machen spezifische Frage- und Problemstellungen im Umgang mit Einzelobjekten in vielen Fällen den Beizug von Spezialistinnen und Spezialisten, wie beispielsweise Bauphysikern, Ingenieurinnen, Restauratoren, Bauforscherinnen u.a. nötig. Nur so können zusätzliche Erkenntnisse und Möglichkeiten im Umgang mit Denkmälern zur grösstmöglichen Schonung derselben gewonnen werden. Gemeinsam mit der Bauherrschaft, Architektinnen und Architekten und allenfalls weiteren Sachverständigen werden die Möglichkeiten erörtert, die unterschiedlichen Bedürfnisse und Ansprüche unter einen Hut zu bringen. Denkmalpflegerisches Primat ist dabei stets der Erhalt der originalen Denkmalsubstanz als bedeutsame und nicht erneuerbare Resource.

3 Rechtliche Grundlagen der Denkmalpflege

Denkmalpflege ist in der Schweiz grundsätzlich Sache der Kantone (BV Art. 78 Abs. 1). Das neue kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG), welches auf den ersten 1. Oktober 2017 in Kraft gesetzt wurde, hält in Art. 114 Abs. 1 fest, dass der Kanton und die politischen Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich die für den Heimatschutz erforderlichen Eigentumsbeschränkungen festzulegen haben. Die politischen Gemeinden können gemäss Art. 118 PBG zu diesem Zweck zwischen dem Schutzinventarmodell (behördenverbindlich) und dem Schutzverordnungsmodell (eigentümerverbindlich) wählen. Bei beiden Modellen hat die zuständige kantonale Stelle jene Objekte zu bezeichnen, die von nationaler oder kantonaler Bedeutung sind. Die Gemeinde bezeichnet die Objekte von lokaler Bedeutung.

In der Stadt St.Gallen bestand seit jeher die Auffassung, dass es aufgrund der grossen Zahl an Schutzobjekten weder nötig noch sachgerecht sei, mit einem enormen Aufwand vorsorglich für all diese Bauten und Anlagen mittels einer Schutzverordnung formelle Schutzmassnahmen auszuarbeiten und im dafür erforderlichen Verfahren zu beschliessen (Schutzverordnungsmodell). Sowohl die frühere wie auch die seit dem 1. Oktober 2006 rechtsgültige Bauordnung sah bzw. sieht deshalb vor, dass die Schutzobjekte inventarisiert und erst bei konkretem Anlass formell geschützt werden (Schutz-

inventarmodell). Zuständig für den Erlass des Schutzinventars ist gemäss Art. 3 Abs. 1 der städtischen Bauordnung (BO) der Stadtrat. Ein (auf einen Motionsauftrag zurückgehender) Nachtrag zur Bauordnung, welcher die Änderung der Bauordnung im Hinblick auf den Erlass einer Schutzverordnung für die künstlerisch und geschichtlich wertvollen Bauten verlangte, wurde am 29. November 2009 von der städtischen Bürgerschaft abgelehnt, nachdem das Ratsreferendum gegen den entsprechenden Beschluss des Stadtparlaments vom 16. Juni 2009 ergriffen worden war.

Die Stadt St.Gallen verfügt für die Bauten und Anlagen innerhalb respektive ausserhalb der Altstadt je über ein separates Schutzinventar. Das gültige Inventar für die Bauten und Anlagen innerhalb der Altstadt stammt aus der zweiten Hälfte der 1970er Jahre und wurde 1978 vom Stadtrat verabschiedet. Es umfasst rund 475 Bauten in der Altstadt mit Erstelldatum vor 1920. Da seit der letzten Inventarisierung mehr als 40 Jahre vergangen sind, steht eine Überarbeitung und Ergänzung des Inventars mit den nach 1920 erstellten Bauten dringend an. Dies auch deshalb, weil das Inventar mit der Bestimmung in Art. 8 Abs. 1 der städtischen Bauordnung, wonach die in der Altstadt vor 1920 erstellten Bauten gesamthaft unter Schutz gestellt sind, einen Grossteil seiner Bedeutung verloren hat. Das Inventar für die schützenswerten Bauten und Anlagen ausserhalb der Altstadt wurde vom Stadtrat erstmals im Jahr 1982 erlassen. Im Unterschied zum Inventar innerhalb der Altstadt wurde dieses Inventar grundlegend überarbeitet und mit Bauten aus den Jahren 1920 bis 1970 ergänzt. Der Stadtrat konnte das überarbeitete Inventar im Dezember 2011 auf den 1. Januar 2012 in Kraft setzen.

Mit dem neuen Kulturerbegesetz (KEG), in Vollzug seit dem 1. Januar 2018, wird erstmals im Kanton St.Gallen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei den Beiträgen und der Beratung für Baudenkmäler festgelegt. Demnach ist der Kanton für die kantonal und national bedeutenden, die politische Gemeinde für die lokal bedeutenden Objekte zuständig. Die jeweilige Zuständigkeit umfasst einerseits die Verpflichtung, sich für die zugeteilten Schutzobjekte einzusetzen, andererseits aber auch die Übernahme der finanziellen Beiträge. Die Stadt St.Gallen als grösste Gemeinde im Kanton mit einem umfassenden Bestand an schützenswerten Denkmälern unterhält als einzige Gemeinde im Kanton eine eigene Denkmalpflege und sorgt damit im Sinne von Art. 5 KEG für «Schutz, Erhaltung und Pflege von in ihrem Eigentum oder Besitz befindliche[n] Kulturerbe». Kommunale Denkmalpflegen kennen in der Schweiz ebenfalls die Städte Zürich, Genf, Bern, Lausanne, Winterthur, Luzern, Biel und La Chaux-de-Fonds (s. Tabelle 1). Finanziert werden die Beiträge an denkmalpflegerische Massnahmen gemäss dem 1980 erlassenen Reglement über die Finanzierung der Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege (sRS 731.3, Art. 2) über einen festzulegenden Anteil an der Grundsteuer (2019: 10 %) sowie die Hälfte des Ertrages der Gebühren für die gewerbliche Sondernutzung des öffentlichen Grundes.

Bis anhin haben sich der Kanton und die Gemeinden die Denkmalpflegebeiträge jeweils hälftig geteilt. Für die Betreuung aller Baudenkmäler auf Stadtgebiet war die städtische Denkmalpflege zuständig. Im Zuge der vorbeschriebenen rechtlichen Neuregelungen unterzeichneten die Stadt St.Gallen und der Kanton eine Zusammenarbeitsvereinbarung, mit welcher die Zuständigkeiten für die neu nach Bedeutung (national, kantonal, kommunal) eingestufteten schützenswerten Kulturgüter geklärt wurden. Die auf unbestimmte Dauer abgeschlossene Vereinbarung sieht vor, dass die städtische Denkmalpflege nicht nur die Denkmäler kommunaler, sondern weiterhin auch diejenigen nationaler und kantonaler Bedeutung auf Stadtgebiet zuhanden des Kantons verwaltet. Die Zuständigkeiten zwischen Kanton und Stadt sind damit klar verteilt, die Stadt als Ansprechpartnerin für denkmalpflegerische Belange auf Stadtgebiet bestimmt. Die städtische Denkmalpflege prüft somit weiterhin auch für Denkmäler kantonaler und nationaler Bedeutung Baugesuche und die Festlegung der damit verbundenen denk-

malpflegerischen Auflagen im Bewilligungsverfahren, leistet die Bauberatung zugunsten der Eigentümerinnen und Eigentümer im Rahmen der Bauausführung und bearbeitet Gesuche betreffend Kantonsbeiträge an die Kosten der Erhaltung und Instandstellung von Baudenkmälern zuhanden der kantonalen Fachstelle für Denkmalpflege. Der Kanton vergütet der Stadt diese Leistungen mit einer jährlichen Pauschalzahlung von CHF 30'000. Diese Lösung erlaubt eine bessere Gesamtschau und Betreuung sämtlicher Kunstdenkmäler auf Stadtgebiet. Das diesbezügliche Know-how bleibt in einer städtischen Stelle gebündelt und kann für eine zukunftsgerichtete Stadtplanung nutzbar gemacht werden. Nicht Gegenstand dieser Zusammenarbeitsvereinbarung ist die Ausrichtung von Beiträgen zugunsten unter Schutz gestellter Baudenkmäler. Diese werden, wie vom KEG vorgesehen, je nach Einstufung vollständig vom Kanton (kantonale und nationale Bedeutung) respektive von der Stadt St.Gallen (lokale Bedeutung) geleistet.

4 Denkmalpflege Stadt St.Gallen – Organisation und Kompetenzen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen und denkmalpflegerischen Grundsätze verpflichten die Denkmalpflege der Stadt St.Gallen auf die Erhaltung und Pflege der historisch bedeutenden Bausubstanz der Stadt. Sie stützt sich dafür neben dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) vor allem auf ihr eigenes Inventar schützenswerter Bauten. Der Stadtrat entscheidet nach Antrag der Denkmalpflege bzw. der Baubewilligungskommission über Aufnahme in bzw. Entlassung aus dem Inventar (Bauordnung BO Art. 3 Abs. 1). Das Inventar dient als Arbeitsgrundlage für die Beurteilung von Bauvorhaben oder bei der Ausarbeitung von Sondernutzungsplänen; für die Eigentümerinnen und Eigentümer von Inventarobjekten hat es indes keine rechtliche Verbindlichkeit. Die Stadt ist deshalb verpflichtet, bei Gefährdung eines Inventarobjekts ein Verfahren zum Erlass von Schutzmassnahmen einzuleiten (BO Art. 3 Abs. 3).

Im Rahmen ihrer Aufgaben unterstützt die Denkmalpflege Bauherrschaften bei Baumassnahmen an historisch wertvollen Einzelbauten, bei Bauvorhaben in geschützten Ortsbildern oder in Gebieten mit besonderem Erscheinungsbild. In Zusammenarbeit mit den Eigentümerinnen und Eigentümern, den Architektinnen und Handwerkern leistet die Denkmalpflege so einen wichtigen Beitrag zum Schutz und Erhalt der siedlungsgeschichtlichen Zeugen und der Baukultur St.Gallens. Die Aufgaben der Denkmalpflege erstrecken sich dabei über sämtliche Bereiche der Kulturgütererhaltung, von der baugeschichtlichen Analyse über die fachtechnische Beratung und Begleitung von Restaurierungen bis hin zur Beantwortung von Fragen der Finanzierung denkmalpflegerischer Mehrkosten. Dazu gehört auch die wirkungsvolle Vermittlung denkmalpflegerischer, stadt- und baugeschichtlicher Inhalte mittels Fachveranstaltungen, Ausstellungen und Publikationen sowohl für ein Fach- als auch Laienpublikum.

Zur zweckmässigen Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Denkmalpflege der Stadt St.Gallen innerhalb der Direktion Planung und Bau Teil der Dienststelle Stadtplanung. Ihre administrative Einbettung ist Abbild des Verständnisses der städtischen Denkmalpflege als integraler Teil einer nachhaltigen und zukunftsgerichteten Stadtentwicklung. Sie entspringt der Überzeugung, dass ein Erfassen der kulturellen Bedeutung und baulichen Identität einer Stadt wie St.Gallen nur in historischer Perspektive möglich ist. Der Schutz bzw. der verständige Einbezug der historischen (Bau-)Substanz St.Gallens ist damit unabdingbar für eine umsichtige Stadtplanung.

Ein Vergleich der stadsanktgaller Verhältnisse mit anderen Schweizer Städten zeigt, dass die Positionierung der Denkmalpflege innerhalb der Baudirektion bzw. einer Dienstabteilung für Städtebau der gängigen Praxis entspricht (s. Tabelle 1).

Stadt	institutionelle Einbettung	Kommission	Kompetenzfestsetzung
St.Gallen	Direktion Planung und Bau / Dienststelle Stadtplanung / Abteilung Denkmalpflege	-	-
Zürich	Hochbaudepartement / Amt für Städtebau / Archäologie & Denkmalpflege	Denkmalpflegekommission	–
Genf	Département des constructions et de l'aménagement / Direction du patrimoine bâti / Unité conservation du patrimoine architectural	–	–
Bern	Präsidialdirektion / Fachstelle für Denkmalpflege	Denkmalpflege-Kommission	Denkmalpflegeverordnung
Lausanne	Direction de culture et développement urbain / Service de l'urbanisme / Protection du patrimoine	–	–
Winterthur	Baudepartement / Amt für Städtebau / Denkmalpflege	–	–
Luzern	Baudirektion / Dienstabteilung Städtebau / Denkmalpflege und Kulturgüterschutz	Kulturgüterschutzkommission Stadtbaukommission	–
Biel	Direktion Bau, Energie und Umwelt / Hochbau / Stelle für Denkmalpflege	–	–
La Chaux-de-Fonds	Dicastère de l'urbanisme, des bâtiments et des relations extérieures / Service de l'urbanisme et de l'environnement / Patrimoine	–	–

Tabelle 1: Städtische Denkmalpflegen in der Schweiz, Organisation, Übersicht

Einzige Ausnahme bildet die Stadt Bern, in welcher die städtische Denkmalpflege als unabhängige Fachstelle dem Präsidialdepartement zugeordnet und damit direkt dem Stadtpräsidenten unterstellt ist. Aus diesem Grund bildet die Stadt Bern in der Denkmalpflege im Vergleich mit anderen Schweizer Städten auch bezüglich der Festsetzung denkmalpflegerischer Kompetenzen eine Besonderheit. Während St.Gallen und die übrigen Städte auf eine explizite städtische Denkmalpflegeverordnung verzichten und sich insbesondere auf die kantonalen Vorgaben, die eigenen Bauordnungen sowie die

verwaltungsinternen Hierarchieabläufe stützen, regelt die Stadt Bern die Aufgaben und Kompetenzen der städtischen Denkmalpflege gesondert – aufgrund der Herauslösung der Denkmalpflege aus der Baudirektion eine zwingende Notwendigkeit. Die sogenannte «Denkmalpflegeverordnung» setzt nicht nur die Stellung und die Aufgaben der städtischen Denkmalpflege fest, sondern regelt insbesondere auch ihren Einbezug in das städtische Verwaltungsverfahren. Sie klärt dabei insbesondere die Zusammenarbeit mit den relevanten (Bau-)Fachstellen der anderen Direktionen.

Die Städte Bern und Zürich verfügen zudem über eigene Denkmalpflegekommissionen. Die «Denkmalpflege-Kommission» der Stadt Bern ist eine siebenköpfige Fachkommission¹, die zuhanden des Gemeinderats (Exekutive) Stellung zu denkmalpflegerischen Gutachten, Inventaren, Richtplänen u.ä. nimmt, denkmalpflegerische Beitragsgesuche Dritter begutachtet und diesbezüglich Antrag an den Gemeinderat stellt sowie denkmalpflegerische Grundsatzentscheide diskutiert. Die Kommission wirkt so als Steuerorgan der städtischen Denkmalpflege. Eine Vertretung der stadtbernischen Denkmalpflege nimmt überdies mit beratender Stimme Einsitz in der «Stadtbildkommission», die u.a. die Baubewilligungsbehörde, d.h. den Stadtpräsidenten, berät.² In der Stadt Zürich ist die siebenköpfige «Denkmalpflegekommission» ebenfalls als beratendes Gremium konzipiert und berät den Stadtrat (Exekutive) und die Baubewilligungsbehörde («Bausektion», Abordnung des Stadtrats) in Fragen der Ortsbild- und Denkmalpflege.³ Die Stadt Luzern kennt ferner eine sogenannte «Kulturgüterschutz-Kommission». Dieses Gremium «berät den Stadtrat (Exekutive) in Fragen des Kulturgüterschutzes von Immobilien und Mobilien» und damit auch bezüglich denkmalpflegerischer Anliegen.⁴ Daneben existiert eine «Stadtbaukommission», die die Baubewilligungsbehörde, d.h. den Stadtrat, u.a. in denkmalpflegerischen Fragen berät.⁵

In der Stadt St.Gallen nimmt die Denkmalpflege zu sämtlichen relevanten Planungs- und Bauprojekten Stellung. So nimmt sie üblicherweise als Teil der Dienststelle Stadtplanung Einsicht in stadtplanerische Projekte und hat ständigen Einsitz im verwaltungsinternen Fachausschuss Städtebau. Darüber hinaus betreut sie städtische Bauten und Bauprojekte in Absprache mit dem Hochbauamt, der Dienststelle Liegenschaften sowie dem Amt für Baubewilligungen. In der Folge stellt sie Antrag an den Stadtrat um Aufnahme eines Objektes in das Inventar bzw. beantragt bei Gefährdung eines Inventarobjekts eine Unterschutzstellung. Sie beurteilt denkmalpflegerische Beitragsgesuche Dritter zuhanden des Stadtrats. Im Sachverständigenrat für Architektur und Städtebau bringt die städtische Denkmalpflege ihre Expertise auf Abruf ein. In Koordination mit dem Amt für Baubewilligungen nimmt sie Einfluss bei Schutzobjekten bzw. Objekten im geschützten Ortsbild.

¹ Stadt Bern, Kommissionsverordnung KoV (152.211) Anhang II, A, 1; Stadt Bern, Bauordnung BO (721.1) Art. 89 Abs. 1. Einsitz haben der bzw. die städtische und kantonale Denkmalpfleger bzw. Denkmalpflegerin von Amtes wegen, weitere Personen «aufgrund ihres ausgewiesenen fachlichen Interesses an den Arbeiten der Denkmalpflege».

² Stadt Bern, Kommissionsverordnung KoV (152.211) Anhang II, A, 3.

³ Stadt Zürich, Geschäftsordnung der Denkmalpflegekommission (702.150) Art. 1. Die Kommission setzt sich gänzlich aus «verwaltungsexternen Fachleuten mit einem beruflichen Bezug zur Denkmalpflege» zusammen, darunter der kantonale Denkmalpfleger bzw. die kantonale Denkmalpflegerin sowie eine Professorin bzw. ein Professor des Instituts für Denkmalpflege und Bauforschung der Eidgenössischen Technischen Hochschule ETH. Verwaltungsinterne Mitglieder der Kommission haben lediglich beratende Funktion.

⁴ Stadt Luzern, Verordnung über die Kulturgüterschutz-Kommission (7.1.2.3.1) Art. 3. Einsitz in der Kommission hat unter anderem auch die Leiterin des «Teams Denkmalpflege und Kulturgüterschutz», d.h. die städtische Denkmalpflegerin.

⁵ Stadt Luzern, Verordnung über die Stadtbaukommission (7.1.2.2.1) Art. 4. Zu den fünf bis sieben mehrheitlich verwaltungsunabhängigen Mitgliedern der Kommission zählt «nach Möglichkeit eine Vertretung der kantonalen Denkmalpflege», Art. 2 Abs. 1 b).

Über Baugesuche und damit auch über denkmalpflegerische Belange entscheidet in der Stadt St.Gallen die Baubewilligungskommission (BBK).⁶ Dieser gehören «vier ausserhalb der Verwaltung stehende ordentliche Mitglieder sowie zwei Ersatzmitglieder, die über geeignetes Fachwissen verfügen und verschiedene Fachbereiche vertreten»⁷, an. Den Vorsitz führt die Direktorin Planung und Bau. Die städtische Denkmalpflege kann mit beratender Stimme durch die Kommission beigezogen werden. Die Kommission stützt sich bei ihrer Beurteilung auf das Schutzinventar und stellt gegebenenfalls selbst Antrag an den Stadtrat zur Unterschutzstellung eines Objektes.

5 Erwägungen

Auf der Basis der vorangehenden Ausführungen nimmt der Stadtrat zu den Ideen der Postulantinnen und Postulanten folgendermassen Stellung:

1. Künftig bringt sich die Denkmalpflege aktiv und von Anfang an in städtebauliche Entwicklungsprozesse und grössere Einzelprojekte ein. Ziel ist eine umsichtige, umgebungssensible, nachhaltige und gleichzeitig innovative Stadtentwicklung und Verdichtung. Ein spannendes und identitätsstiftendes Miteinander von alter und neuer Baukultur wird gefördert, das zudem eine soziale Durchmischung der Bevölkerung ermöglicht.

Die städtische Denkmalpflege ist bereits heute, wie es die Postulantinnen und Postulanten fordern, «aktiv und von Anfang an» in städtebauliche Entwicklungsprozesse und grössere Einzelprojekte einbezogen (siehe Ziff. 4). Auch sind eine «umsichtige, umgebungssensible, nachhaltige und gleichzeitig innovative Stadtentwicklung und Verdichtung» bereits heute erklärtes Ziel der Stadt St.Gallen (siehe Richtplan 2012, Legislaturziele 2017-2020 und Vision 2030). Der Stadtrat hat unlängst die «Perspektive räumliche Stadtentwicklung St.Gallen» vorgestellt, die Themen und Ziele zur räumlichen Entwicklung der Stadt St.Gallen bündelt und raumrelevante Strategien und mittel- und langfristige Leitprojekte koordiniert. Gleichzeitig hat der Stadtrat als Voraussetzung für die Revision von Zonenplan und Bauordnung die Ausarbeitung einer Innenentwicklungsstrategie lanciert. Diese soll unter Berücksichtigung der u.a. auch historischen Eigenheiten der Stadt Voraussetzungen zur Schaffung eines qualitativ hochwertigen Stadtraums mit hoher Lebensqualität aufzeigen. Die städtische Denkmalpflege ist an der Ausarbeitung dieser stadträumlichen Projekte massgeblich beteiligt. Teil der stadtplanerischen Anstrengungen ist damit auch ein «spannendes und identitätsstiftendes Miteinander von alter und neuer Baukultur» – eine Maxime, die in der Stadt bereits heute gelebt wird. Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit der Ende 2017 mit der kantonalen Denkmalpflege verlängerten Zusammenarbeits- und Zuständigkeitsvereinbarung (siehe Ziff. 3) die Grundlagen dafür geschaffen sind, dass die städtische Denkmalpflege ihre Rolle in einer zukunftsgerichteten Stadtplanung wahrnehmen kann.

⁶ Bauordnung BO (sRS 731.1) Art. 64 Abs. 4, Art. 65.

⁷ BO Art. 64 Abs. 1 b). Mindestens je ein Vertreter / eine Vertreterin müssen über eine Ausbildung als Architekt / Architektin und Jurist / Juristin verfügen.

2. Eine aus auswärtigen Fachleuten zusammengesetzte Denkmalschutz-Expertenkommission ohne lokale Bindung prüft – nach dem Vorbild der Stadt Bern – und beantragt dem Stadtrat, ob ein Objekt im Schutzzinventar verbleiben soll oder aus fachlicher Sicht entlassen werden kann. Das Stadtparlament wählt die Mitglieder der Fachkommission. An der Entscheidungskompetenz des Stadtrates ändert sich dadurch nichts. Aber mit einer für die Öffentlichkeit transparenten Experten-Beurteilung werden die Entscheide entpolitisiert.

Die Stadt St.Gallen befindet sich in der speziellen Lage, dass sich die Baubewilligungsbehörde – im Gegensatz zu Städten wie Bern oder Zürich (s. Ziffer 4) – nicht aus dem Stadtrat bzw. einer Abordnung desselben zusammensetzt. Über Bauvorhaben entscheidet in der Stadt St.Gallen erstinstanzlich die eigens dafür eingesetzte Baubewilligungskommission, die sich aus ausgewiesenen Fachleuten aus den Bereichen Architektur, Jurisprudenz und verwandten Fachgebieten zusammensetzt (Art. 64 BO). Massnahmen und Veränderungen an Gebäuden, namentlich auch an Inventarobjekten oder unter Schutz stehenden Objekten, unterstehen damit heute – unter Beizug der Expertise der Denkmalpflege – der transparenten und entpolitisierten Beurteilung der Baubewilligungskommission. Die Einsetzung einer zusätzlichen «Denkmalschutz-Expertenkommission», wie sie die Postulantinnen und Postulanten fordern, würde das Verfahren sowie die Kompetenzenordnung unnötig verkomplizieren.

Der Entscheid, ob eine Liegenschaft in das behördenverbindliche Inventar der schützenswerten Bauten und Anlagen aufgenommen wird oder nicht, liegt in der Kompetenz des Stadtrats (Art. 3 Abs. 1 BO). Antrag für eine Aufnahme bzw. eine Entlassung eines Objekts aus dem Inventar stellen einerseits die Direktion Planung und Bau auf Anraten der Denkmalpflege, andererseits die Baubewilligungskommission. Die Anträge sind damit fachlich begründet und unabhängig – sowohl die städtische Denkmalpflege als auch die Baubewilligungskommission setzen sich aus ausgewiesenen Fachleuten zusammen.

Der Stadtrat hat mit Blick auf eine Stärkung der denkmalpflegerischen Anliegen im Sinne der Postulantinnen und Postulanten überprüft, ob die Abteilung Denkmalpflege aus der Dienststelle Stadtplanung herausgelöst und dem Stab der Direktion angegliedert werden soll. Eine solche Neuausrichtung würde die Querschnittsfunktion der Denkmalpflege betonen und könnte ihre Position in der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Dienststellen und Abteilungen stärken. Die Denkmalpflege würde selbstredend auch weiterhin von Anfang an in Bauprozesse eingebunden bleiben. Als Abteilung des Stabes würde sie indes entscheidungshierarchisch näher an die Direktorin rücken (vgl. Rechtsdienst). Der Stadtrat ist zum Schluss gekommen, die Neuorganisation nicht weiterzuverfolgen. Wie im vorliegenden Postulatsbericht aufgezeigt, besitzt die Denkmalpflege bereits heute die nötige Unabhängigkeit sowie das nötige Gewicht, ihre Aufgaben zum Schutz der wertvollen historischen Bausubstanz der Stadt wahrnehmen zu können. Der Stadtrat erachtet zudem die fachliche Einbettung der Denkmalpflege in die Dienststelle Stadtplanung als richtig und zielführend.

Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass mit der derzeit herrschenden Kompetenzverteilung ein funktionierendes, auf die Erhaltung und den Schutz der historischen Bausubstanz ausgerichtetes System besteht. Die gesetzlichen Grundlagen zum Schutz des baulichen historischen Erbes der Stadt sind ausreichend, die Beurteilung der Schutzwürdigkeit fachlich fundiert und entpolitisiert, die Denkmalpflege innerhalb der Direktion Planung und Bau und in der Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden gut positioniert, um ihre Aufgaben effizient und wirkungsvoll wahrnehmen zu können.

3. Die Denkmalpflege erhält neue Sanktionsmöglichkeiten: Lässt ein Hauseigentümer ein Schutzobjekt strategisch zerfallen und willentlich länger als ein Jahr leer stehen, kann andernorts die Gemeinde den Besitzer sogar enteignen. Eine mildere Möglichkeit ist die Zwangsverwaltung. Die Anwendungen dieser Möglichkeiten ist nicht wünschenswert. Es braucht aber weiterführende Instrumente für jene Fälle, wo Eigentümer konstruktive Lösungen bewusst hintertreiben.

Der Rahmen für Massnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der Kulturgüter und damit auch die Einflussnahme und Sanktionsmöglichkeit der städtischen Denkmalpflege werden durch das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) sowie untergeordnet durch die städtische Bauordnung (BO) vorgegeben. Art. 123 PBG sieht vor, dass «die politische Gemeinde [...] Massnahmen zur Sicherung des Fortbestands von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern treffen [kann], wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer dazu nicht willens oder in der Lage ist». Eine Überwälzung der diesbezüglichen Kosten auf die Eigentümerin oder den Eigentümer ist möglich, sofern diese von den Massnahmen wirtschaftlich profitieren. Wie bereits nach altem kantonalem Baugesetz (BauG) können Eigentümerinnen und Eigentümer indes auch nach PBG nur über vertragliche Abmachungen zum Unterhalt eines Kulturdenkmals verpflichtet werden.⁸ Die Denkmalpflege bzw. die Stadt sucht deshalb primär den Dialog mit den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern, um für sämtliche beteiligten Parteien wie auch für das Kulturdenkmal die beste Schutzlösung zu erreichen. Ein solches Vorgehen dient der Sache und ist im Regelfall auch ausreichend. Weiterführende, einseitige Massnahmen sind üblicherweise nicht nötig und vom Gesetzgeber auch nicht vorgesehen. Selbstredend kann die Stadt als Ultima Ratio ein Kulturdenkmal mit dem Einverständnis der Eigentümerin oder dem Eigentümer erwerben und damit seinem Schutz zuführen.

4. Ergänzend zum bestehenden Angebot an Fachveranstaltungen und Ausstellungen wird ein Informations- und Sensibilisierungsprogramm für breitere Bevölkerungskreise etabliert, die nicht zum interessierten Fachpublikum zählen. Dazu können beispielsweise auch der Quartierentwickler und/oder der Heimatschutz inhaltliche Beiträge leisten.

Eine wesentliche Aufgabe der Denkmalpflege besteht darin, die Siedlungsgeschichte und die bauliche Entwicklung der Stadt zu erforschen und die Ergebnisse zu vermitteln. Dazu sind heute zwei wichtige Anlässe etabliert. Alljährlich werden am zweiten Wochenende im September anlässlich des europäischen Tags des Denkmals verschiedene Denkmäler für die Bevölkerung geöffnet und in Führungen und Vorträgen einem breiteren Publikum nähergebracht. Mit der jährlichen Ausstellung im Frühjahr dokumentiert die Denkmalpflege zudem unterschiedliche Facetten und Themen ihrer Arbeit. Die Ausstellung des Jahres 2019 befasst sich beispielsweise mit der Geschichte der Hochhäuser in der Stadt. Daneben veröffentlicht die Denkmalpflege monatlich die sogenannten «Blätter der Denkmalpflege», in welchen interessante Renovationen oder Erkenntnisse der Bauforschung vorgestellt werden. Die Blätter werden Ende Jahr zu einem Jahresbericht zusammengefasst.

Die Denkmalpflege verfasst regelmässig Beiträge für Publikationsorgane verschiedener Organisationen oder steht für Führungen und Vorträge zur Verfügung. Eine weitergehende institutionalisierte Zusammenarbeit ist aus Ressourcengründen nicht möglich. Die Denkmalpflege versucht aber im Rah-

⁸ Siehe Handbuch zum neuen Planungs- und Baugesetz (PBG), 20. Dezember 2017, S. 135 / Art. 123.

men der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Ressourcen, in einem engen Kontakt mit der Stadtbevölkerung gemeinsam für den Erhalt des baukulturellen Erbes zu wirken.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:
▪ Postulat vom 15. Januar 2013