

An den Landrat

Glarus, 9. Januar 2018

Änderung der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung
(Motion SVP-Fraktion „Angepasste Anzahl schützenswerte Bauten im Kanton Glarus“)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Motion der SVP-Fraktion „Angepasste Anzahl schützenswerte Bauten im Kanton Glarus“ vom 24. Oktober 2015, überwiesen am 10. Februar 2016, verlangt eine Reduktion der Anzahl Objekte, die für das sogenannte Inventar der schützenswerten Bauten des Kantons Glarus vorgesehen sind (s. Beilage). Die Arbeiten am Inventar sowie die im Gesetz vorgesehenen Anhörungen der Eigentümer waren zum Zeitpunkt der Einreichung der Motion abgeschlossen. Es fehlte noch der Erlass durch den Regierungsrat.

Dem Departement Bildung und Kultur und den Gemeinden obliegt es, Verzeichnisse der besonders erhaltenswerten Kultur- und Baudenkmäler zu erstellen. Diese wurden unter Beizug externer Spezialisten nach fachlichen Kriterien erarbeitet. Sie bilden nach Artikel 9 Absatz 3 des kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetzes (kNHG) die Grundlage für das vom Regierungsrat zu beschliessende Inventar. Das Verfahren der Inventarisierung ist in Artikel 12 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV) geregelt. Es sieht vor, dass das Departement dem Regierungsrat die Objekte vorschlägt, die in das Inventar der schützenswerten Bauten aufgenommen werden sollen.

Zu Beginn rechnete man damit, dass das Inventar eine fachlich repräsentative Auswahl von rund 200 Objekten umfassen wird. Dieses wurde jedoch mit einem gezielten Auswahlverfahren so erarbeitet, dass der Richtwert von Anfang an unterschritten wurde. Zunächst wurde die Liste der vorgeschlagenen Bauten bereinigt und um 20 Objekte reduziert. Im Rahmen der Anhörung der Eigentümer erfolgte eine weitere Reduktion um 4 Objekte. Seit Überweisung der Motion wurden im Zusammenhang mit Bauvorhaben nochmals 2 Objekte überprüft und als nicht schutzwürdig eingestuft. Zudem wurden 8 Objekte im Einverständnis mit den Eigentümern unter Schutz gestellt. Auch diese Objekte sind nicht mehr in der Auswahl für das Inventar aufgelistet (124 Einzelobjekte und 36 Baugruppen).

Um die Motion umzusetzen, müsste diese Auswahl um weitere Objekte gekürzt werden. Konkret verlangen die Motionäre:

- a. Pro Gemeinde (Glarus Nord, Glarus, Glarus Süd) ist maximal ein charaktergleiches Objekt zu inventarisieren (z. B. je ein Güterschuppen, „Hänggiturm“ oder ähnliches pro Gemeinde). Die Objekte, welche im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der

Schweiz (ISOS) bereits erfasst sind, sind dabei zu berücksichtigen, um keine zusätzlichen Objekte zu inventarisieren.

- b. Einzelne Objekte und Bauten mit Arealcharakter, bei welchen bauliche Veränderungen bereits vorgenommen worden sind bzw. die kurz davor stehen, dürfen weder in ein kantonales Inventar noch in ein Bundesinventar aufgenommen werden.

2. Möglichkeiten zur Verringerung der Anzahl Inventarobjekte

Der Regierungsrat hat verschiedene Möglichkeiten zur Verringerung der Anzahl Inventarobjekte eingehend geprüft. Er kommt zum Schluss, dass die Umsetzung des Vorstosses auf zwei Ebenen verfolgt werden kann: Einerseits wurden die Inventarobjekte nach verfeinerten fachlichen Kriterien und pro Gemeinde geordnet. Damit konnten mehrfach charaktergleiche Objekte pro Gemeinde identifiziert werden. Andererseits schlägt der Regierungsrat eine Anpassung der KNHV in Bezug auf das Verfahren vor, damit die Auswahl der Inventarobjekte im Sinne des Vorstosses erfolgen kann.

2.1. Pro Gemeinde ein charaktergleiches Objekt

Die Vorgabe „Pro Gemeinde ein charaktergleiches Objekt“ orientiert sich an den Gemeindegrenzen als Verteilungskriterium. Gebäudecharaktere entwickeln sich aber meist in Siedlungskammern. Nur gewisse Gebäudetypen wie zum Beispiel Kirchen, Schulhäuser oder Bahnhöfe entwickeln sich über Siedlungskammern hinweg. Die Bebauung einer Siedlungskammer wird bestimmt durch die Topografie, die geografische Lage und die Landschaft. Diese Faktoren bestimmen die Wirtschaftsweise und die Verkehrslage. Geprägt wird ein Gebäudetyp aber vor allem durch die Funktion, die Nutzung, die Zeitstellung und verschiedene individuelle bauliche Merkmale. Das glarnerische baukulturelle Erbe orientiert sich an diesen Begebenheiten und nicht an den erst kürzlich gezogenen, neuen Gemeindegrenzen. So kommen beispielsweise die fachlich „besten“ Ställe häufiger im Gebiet von Glarus Süd vor als im übrigen Kantonsgebiet, die Herrenhäuser sind in Glarus Nord häufiger als andernorts. Für die fachlich vertretbare Auswahl nach Gebäudetypen ist deshalb eine Abweichung von den Gemeindegrenzen nötig.

Den grössten Teil des aktuellen Gebäudebestandes im Kanton Glarus machen mit 50 Prozent die Wohnbauten aus. Deshalb sollen die Wohnbauten zahlenmässig am stärksten im Inventar vertreten sein.

Für die Inventaraufnahme wurden die folgenden fachlichen Kriterien erarbeitet:

- a. Architektonischer und künstlerischer Wert
- b. Handwerklich-technischer Wert
- c. Kulturhistorischer Wert
- d. Ortsbild
- e. Substanz
- f. Umgebung
- g. Typologie

Diese Kriterien müssten zur Erfüllung der Motion verfeinert werden. Während die Wohnhäuser des späten 19. und des 20. Jahrhunderts im Kontext einer überregionalen bzw. nationalen oder gar internationalen Architekturentwicklung stehen, folgen die älteren Bauten regionaltypischen Entwicklungen, die über die Jahrhunderte nur sehr träge verliefen. So wurden zwar die einzelnen Elemente wie Material, Grundriss oder Konstruktionsweise beliebig kombiniert. Beeinflusst wurde der heutige Bestand aber ebenso stark durch Um- und Anbauten, durch später hinzugekommene Veränderungen, aber auch durch Substanzverlust. Für diesen äusserst vielfältigen Bestand der älteren Wohnbauten im Kanton Glarus existiert keine eigene Gebäudetypologie, die als Grundlage für die Bestimmung der Charakteristik benutzt werden kann. Es wäre daher willkürlich, aus einer nach verfeinerten fachlichen Kriterien ermittelten Auswahl das eine charaktergleiche Objekt pro Gemeinde zu bestimmen.

Die Motion verlangt im Weiteren, dass für die Reduktion die Bundesinventare berücksichtigt werden müssen. Dies würde dazu führen, dass die Auswahl durch das Bundesinventar ISOS gesteuert würde. Im ISOS sind die Gebäude allerdings nur aufgrund ihrer Bedeutung für das Ortsbild erfasst. Das kantonale Inventar der schützenswerten Bauten erfasst hingegen nicht nur Objekte, die eine wichtige Funktion für das Ortsbild haben, sondern solche, die mehrere fachliche Kriterien erfüllen. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, bei der Inventarisierung alle Kriterien sorgfältig abzuwägen und dasjenige Objekt zu berücksichtigen, welches in seiner Gesamtheit den höheren baukulturellen Wert aufweist. So bleibt gewährleistet, dass tatsächlich das beste Objekt pro Gemeinde aufgenommen wird und sich die Objekte nicht ausschliesslich auf die Orte mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung nach ISOS konzentrieren.

Das baukulturelle Erbe konzentriert sich nicht nur auf die Siedlungskerne. Auch ausserhalb der Bauzonen finden sich Gebäude, die für das Inventar vorgesehen sind. Hier gelten für die Umnutzung von Bauten die Vorschriften des Raumplanungsgesetzes. Neu ist auch das Zweitwohnungsgesetz wirksam. Demnach ist eine Umnutzung von (meist landwirtschaftlichen) Bauten ausserhalb der Bauzonen nur dann möglich, wenn sie unter Schutz stehen. Geschützte und schützenswerte Objekte fallen zudem nicht unter das Zweitwohnungsgesetz. Ausschlaggebend für die Aufnahme ins Inventar sind fachliche Kriterien. Eine mögliche touristische Nutzung ist ein fachfremdes Kriterium und kann daher für die Auswahl nicht bestimmend sein. Dies lässt sich beispielsweise an der Ghaltig Hengstboden in Elm zeigen: Ghaltigen sind Baugruppen von Heuscheunen, die vor allem in der Gegend um Elm vorkommen. Mit der Vorgabe „ein charaktergleiches Objekt“ müssten zwei von drei für das Inventar vorgesehene Ghaltigen abgestuft werden, darunter der Hengstboden mit der geringsten Originalsubstanz, aber dem grössten Umnutzungspotenzial.

Aus den genannten Gründen schlägt der Regierungsrat vor, bei der Inventaraufnahme „in der Regel“ auf ein charaktergleiches Objekt abzustellen. Damit wird gewährleistet, dass die Auswahl der Wohnbauten nicht willkürlich wird und Objekte wie der Hengstboden ins Inventar aufgenommen werden können, auch wenn es baulich besser erhaltene und aus fachlicher Sicht bedeutendere Baugruppen gibt.

2.2. Objekte und Areale mit baulichen Veränderungen

Es gehört zum Charakter von Bauobjekten und von Arealen, insbesondere von historischen Industriearealen, dass sie sich über die letzten Jahrhunderte verändert haben und sich mit veränderten Nutzungen und Ansprüchen weiterentwickeln. Laufende Bauermittlungs- und Baubewilligungsverfahren für Bauten innerhalb eines Areals werden als geplante bauliche Veränderungen berücksichtigt, auch Neubauten und Veränderungen der letzten 30 Jahre werden berücksichtigt. Sind die bereits vorgenommenen Veränderungen am Originalbestand erheblich, so wird festgestellt, dass die Schutzwürdigkeit nicht gegeben ist und es erfolgt keine Aufnahme ins Inventar. Dies entspricht der heutigen Praxis. Diese Forderung der Motion ist daher bereits erfüllt.

3. Präzisierung des Verfahrens der Inventarisierung

Das Anliegen der Motion kann über eine Spezifizierung des Verfahrens der Inventarisierung umgesetzt werden. Das Verfahren ist in Artikel 12 KNHV geregelt. Hier soll für die Erfassung von schützenswerten Kultur- und Baudenkmalern erläuternd präzisiert werden, dass die Kategorisierung dieser Objekte nach fachlichen, das heisst nach denkmalpflegerischen Kriterien, und die Aufnahme ins Inventar nach dem Prinzip eines charaktergleichen Objektes pro Gemeinde erfolgen soll.

Da sich die Bestimmungen der Verordnung auf alle Schutzbereiche des Natur- und Heimatschutzgesetzes beziehen (Landschaften, Biotope, Naturdenkmäler, Geotope, Kultur- und

Baudenkmäler, historische Stätten), braucht es für die Präzisierung der Erfassung von Baudenkmälern eine Ergänzung mit dem Artikel 12a KNHV. Die Bestimmung erlaubt es dem Regierungsrat, das Anliegen der Motion bei der Inkraftsetzung des Inventars im Grundsatz umzusetzen und der Vorgabe des einen charaktergleichen Objekts pro Gemeinde zu entsprechen. Gleichzeitig ist es möglich, in denjenigen Fällen, wo dies aus sachlichen Gründen nicht möglich bzw. nicht erwünscht ist, von der Norm des mengenmässig kleinstmöglichen Inventars abzuweichen.

Konkret hat die Bestimmung zur Folge, dass dort, wo mehrere Objekte aufgrund ihrer baugeschichtlichen und typologischen Merkmale als schützenswert eingestuft und zur Aufnahme ins Inventar vorgeschlagen werden, nur das „beste“ Objekt ins Inventar aufgenommen wird – nämlich dasjenige, das in der Bewertung aller oben erwähnten Kriterien a–g sich als das am meisten erhaltenswerte erweist. Dort aber, wo eine Bewertung aller baukulturellen Kriterien eine Beschränkung auf ein einziges Objekt nicht zulässt, kann der Regierungsrat bei der Inkraftsetzung des Inventars aus übergeordneten Gründen auch mehrere gleichwertige Kultur- und Baudenkmäler als besonders erhaltenswert einstufen. Dies kann beispielsweise bei den Wohnbauten der Fall sein, oder dort, wo die Schutzwürdigkeit nur einer einzigen Baute oder Baugruppe innerhalb mehrerer gleichwertiger Objekte pro Gemeinde gar nicht erwünscht ist (etwa bei Ställen oder Ghaltigen ausserhalb Bauzone, bei denen die Schutzwürdigkeit Voraussetzung für eine mögliche Umnutzung ist).

Die Ergänzung mit Artikel 12a KNHV gewährleistet somit, dass die Liste der Objekte, die zur Aufnahme ins Inventar vorgeschlagen werden, die Anforderung der gesetzeskonformen Grundlage für das Inventar nach Artikel 9 kNHG weiterhin erfüllt. Zudem wird sichergestellt, dass die Liste eine Auswahl der schützenswerten Kultur- und Baudenkmäler umfasst, die nach fachlichen und wissenschaftlichen Kriterien das baukulturelle Erbe des Kantons Glarus repräsentiert und abbildet.

4. Diskussion in Fachkreisen und der interessierten Öffentlichkeit

Der Umgang mit den Kultur- und Baudenkmälern im Kanton Glarus und das Anliegen einer quantitativen Verschlinkung des Inventars wurde nach Überweisung des Vorstosses in Fachkreisen und der interessierten Öffentlichkeit breit diskutiert. Im Detail thematisiert wurden die unterschiedlichen Sichtweisen auf das baukulturelle Erbe etwa an einer vom Glarner Architekturforum veranstalteten Podiumsdiskussion mit Vertretern der Bauwirtschaft, der Gemeinden, der Denkmalpflege und des Heimatschutzes. Dabei kam auch der Zielkonflikt zur Sprache zwischen dem (gesetzlichen) Auftrag des Kantons, die Bau- und Kulturdenkmäler zu schützen, und dem Bestreben, Eigentumsfreiheit und unternehmerisches Handeln möglichst nicht einzuschränken. Als Fazit ergab sich, dass Denkmalpflege und wirtschaftliche Entwicklung keine natürlichen Gegensätze sind, sondern sich mit guten städtebaulichen Konzepten und dem Wissen und Können von Architekten durchaus unter einen Hut bringen lassen. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass das Inventar der schützenswerten Bauten, das die baugeschichtliche Entwicklung des Glarnerlands abbildet und den tatsächlichen Gebäudebestand repräsentiert, ein unverzichtbares Instrument ist. Dies nicht zuletzt auch mit Blick auf die Gemeinden, die in ihren Nutzungsplänen und Baureglementen auf die schützenswerten Bauten verweisen.

Für Investoren spielt die Qualität von Bauprojekten eine wichtige Rolle. Dabei sind Bausubstanz, Erhaltungszustand und historischer Wert wichtige Indikatoren. Bei einer reinen Renditebetrachtung, die aus Investorensicht zunächst im Vordergrund steht, können denkmalpflegerische Auflagen auf den ersten Blick einen wertvermindernden Effekt haben, weil sie die Handlungsfreiheit des Bauherrn vermeintlich einschränken. Doch fallen gerade bei Grossprojekten Mehrkosten aufgrund denkmalpflegerischer Vorgaben gegenüber anderen Kostentreibern kaum ins Gewicht. Weitsichtige Bauherren und Investoren beziehen die denkmalpflegerische Bauberatung gezielt ins Projekt mit ein und klären ab, mit welchen Beiträgen von Bund, Kanton und Gemeinde sie im Projekt kalkulieren können, um den Wert des Objektes

nachhaltig zu sichern. Gleichzeitig ist der qualitätsvolle Umgang mit historischer Bausubstanz ein wesentliches Element für eine langfristige Wertvermehrung.

5. Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat zur Verordnungsänderung bei den im Landrat vertretenen Parteien, den Gemeinden und weiteren interessierten Kreisen eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Vorlage wurde insgesamt eher kritisch beurteilt. Aus der einen Sicht werden die Selbstbestimmungsrechte der Eigentümer zu wenig berücksichtigt, auf der anderen Seite wird insbesondere auch aus Fachkreisen kritisiert, der Schutz wertvoller Kulturgüter werde unbedacht aufgehoben.

Der Gemeinderat Glarus ist mit dem neuen Artikel 12a KNHV einverstanden. Er erwartet eine höhere Rechtssicherheit im Bereich Denkmalpflege, sodass im Baubewilligungsverfahren künftig keine Einzelfallprüfungen mehr erfolgen müssen. Die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd lehnen das Kriterium der Auswahl schützenswerter Bauten, wie es der Regierungsrat vorschlägt, hingegen ab. Die Auswahl eines Objekts pro Gemeinde führe zu einer Ungleichbehandlung der Eigentümer und es gingen offensichtlich schützenswerte Bauten verloren. Die neue Bestimmung hindere die Gemeinden, die Defizite der schmalen kantonalen Lösung auszugleichen, wodurch die Gemeindeautonomie unverhältnismässig eingeschränkt werde. Zudem wälze der Kanton Kosten auf die Gemeinden und die Eigentümer ab.

Die Rückmeldungen der politischen Parteien sind uneinheitlich ausgefallen. BDP, CVP, FDP und GLP haben auf Bemerkungen in der Vernehmlassung verzichtet bzw. eine Stellungnahme erst in der landrätlichen Debatte angekündigt. Grüne, SP und SVP lehnen die Vorlage des Regierungsrats – aus ganz unterschiedlichen Gründen – klar ab. Die Motionäre (SVP) bemängeln die fehlende Umsetzung ihres zweiten Anliegens betreffend Bauten mit Arealcharakter. Es müsse sichergestellt werden, dass Veränderungen in der Nutzung und im Erscheinungsbild von Arealbauten, auch Rückbauten, möglich blieben. Die Glarner Handelskammer hat sich genau gleichlautend vernehmen lassen. Grüne und SP haben sich aus anderen Gründen kritisch geäußert: Die Verordnungsanpassung führe zu einer willkürlichen Auswahl der Objekte, Eigentümer würden ungleich behandelt, die Gemeindeautonomie werde eingeschränkt und das kulturelle Erbe werde gefährdet. Entscheidend für die Ortsbilder und das Typische an der Glarner Kulturlandschaft seien nicht einzelne Objekte, sondern die Menge und die Vielfalt der Objekte.

Das Glarner Architekturforum, der Glarner Heimatschutz und der Historische Verein des Kantons Glarus halten die Stossrichtung sowohl der Motion wie auch des Vorschlags des Regierungsrates für falsch und schädlich für das Kulturerbe des Kantons. Die Auswahl nach „Charaktergleichheit“ der Objekte und Gemeindegrenzen als Bezugsrahmen sei falsch und nicht praktikabel. Baudenkmäler seien wichtig für die Identität und den Charakter des Glarnerlands. Mit weniger als 200 Objekten werde das Kulturerbe nicht mehr abgebildet. Die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission lehnt die Verordnungsänderung ebenfalls ab. Die Motion sei vielmehr abzuschreiben, da sie nicht in Einklang mit der Kantonsverfassung und den gesetzlichen Vorgaben umgesetzt werden könne. Das Anliegen der Motion führe zu einer Hochrisikostrategie im Umgang mit dem historischen Kapital, denn erhaltenswerte Gebäude würden verschwinden oder unangepasst umgebaut. Den Eigentümern der im Inventar verbleibenden Bauwerke würden zudem eine sehr grosse Verantwortung und bedeutende finanzielle Lasten aufgebürdet.

Die vorgeschlagene Ergänzung der KNHV mit dem Artikel 12a ist damit – aus ideologisch sehr unterschiedlichen Motiven – auf kontroverse Reaktionen gestossen. Weder sehen die Motionäre alle ihre Forderungen erfüllt, noch findet der Vorschlag eine grössere Zustimmung bei Gemeinden oder Parteien. Die Fachwelt lehnt die Anpassung rundweg ab.

6. Fazit

Der Regierungsrat hat im Sinne des verbindlich überwiesenen Vorstosses einen Auftrag zu erfüllen. Der gewählte Ansatz nimmt das Anliegen der Motionäre auf. Auch mit der neuen Bestimmung wird der Regierungsrat die Objekte künftig nicht einfach willkürlich bestimmen können. Die Eigentümer einzelner Objekte erfahren nach wie vor eine Gleichbehandlung. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Anzahl der schützenswerten Kultur- und Bau- denkmäler nicht an einer bestimmten Zahl pro Gemeinde festgemacht werden kann. Entscheidend ist schlussendlich die erzielte Qualität. Die Vorlage ist das Resultat einer Abwägung unterschiedlicher Interessen und stellt einen gangbaren Kompromiss dar.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. der beiliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen und*
- 2. die Motion als erledigt abzuschreiben.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse
- Motion