

An den Landrat

Glarus, 19. Januar 2016

Motion SVP-Fraktion „Angepasste Anzahl schützenswerte Bauten im Kanton Glarus“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Inventarisierung der besonders erhaltenswerten Kultur- und Baudenkmäler

Zur Erstellung des bis heute fehlenden Inventars der besonders erhaltenswerten Kultur- und Baudenkmäler gemäss Artikel 9 des kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) hat der Landrat mit Beschluss vom 24. August 2011 (§ 169) einen Rahmenkredit von 430'000 Franken bewilligt. Die Inventarisierungsarbeiten wurden im September 2011 im ordentlichen Submissionsverfahren ausgeschrieben und dann von Ende 2011 bis anfangs 2015 von der Firma IBID Altbau AG, Winterthur, in enger Begleitung durch die Fachstelle Denkmalpflege ausgeführt. Im Anschluss führte die Fachstelle das Anhörungsverfahren unter Einbezug der jeweiligen Eigentümer durch und bereinigte das Inventar soweit, dass es nun für den Erlass durch den Regierungsrat bereit ist.

Die Erstellung des Inventars erfolgte nach fachlichen und wissenschaftlichen Kriterien. Die Experten gingen gemäss dem in Artikel 12 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV) vorgegebenen Ablauf vor. Aus dem gesamten Gebäudebestand des Kantons wurden Verzeichnisse schützenswerter Objekte von regionaler und von lokaler Bedeutung erstellt. Die bestehenden Verzeichnisse der lokalen Objekte der Gemeinden wurden dabei ebenso berücksichtigt wie das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS).

Es ist vorgesehen, rund 200 besonders erhaltenswerte Objekte ins neue Inventar aufzunehmen (133 Einzelobjekte und 41 Baugruppen) – wobei 60 davon aufgrund ihres Status als „nicht unter Schutz gestellte ISOS-Einzelobjekte“ automatisch Bestandteil sind. Es handelt sich um eine gezielte, fachlich repräsentative Auswahl. Bei gesamthaft 23'000 Objekten liegt der Anteil an Schutz- und Inventarobjekten im Kanton Glarus bei nur gerade 1,6 Prozent. Zum Vergleich: Der gesamtschweizerische Durchschnitt beträgt rund 5 Prozent. Der Glarner Heimatschutz und die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission erachten das vorgeschlagene Inventar quantitativ gar als „zu schlank“.

1.2. Motion der SVP-Landratsfraktion

Die SVP-Landratsfraktion reichte am 28. Oktober 2015 eine Motion ein, die im Wesentlichen die Reduktion der Zahl der für das Inventar vorgesehenen erhaltenswerten Bauten forderte (s. Beilage).

Die SVP-Fraktion begründet ihren Antrag einerseits damit, dass die Inventarisierungsarbeiten 2011 aufgenommen, die Eigentümer der für das Inventar vorgesehenen Objekte aber erstmals 2015 benachrichtigt worden seien. Andererseits schreiben die Motionäre, das Inventar habe massive Mehrkosten für Eigentümer, Gemeinden und Kanton sowie massive Einschränkungen auf die Nutzung und Weiterentwicklung der Objekte zur Folge.

2. Einschätzung aus denkmalpflegerischer Sicht

2.1. Anzahl Objekte im Inventar

Die Motion verlangt, die Anzahl der Objekte sei so zu reduzieren, dass pro Gemeinde (Glarus Süd, Glarus, Glarus Nord) maximal ein charaktergleiches Objekt ins Inventar aufzunehmen sei, beispielsweise ein Güterschuppen, ein Hänggitturm oder Ähnliches. Dies inklusive der bereits im ISOS enthaltenen Einzelobjekte.

Aus Sicht des Regierungsrates widerspricht diese Forderung dem Charakter einer nach fachlichen Bewertungskriterien erstellten Bestandsaufnahme der wichtigsten Baudenkmäler. Das Inventar verkäme zu einer reinen Mustersammlung von typischen Bauten pro Gemeinde. Würde eine solche angestrebt, so würden pro Gemeinde beispielsweise ein Bauernhaus – im ganzen Kanton also drei Bauernhäuser – in diese Sammlung gelangen. Das in einem aufwendigen Prozess erstellte Inventar muss gemäss der gesetzlichen Vorgabe (Art. 9 NHG) jedoch mehr als nur Musterexemplare erfassen, nämlich die wichtigsten Kultur- und Baudenkmäler des ganzen Kantons. Diese Kultur- und Baudenkmäler sind geografisch ungleich verteilt und bilden damit die Unterschiedlichkeit der einzelnen Kantonsteile ab. So gibt es beispielsweise in Glarus Süd und im Sernftal mehr wertvolle Strickbauten als in den andern Kantonsteilen. In Glarus und Glarus Nord existieren mehr herrschaftliche Wohnhäuser.

Kommt hinzu, dass die Änderung der Kriterien unmittelbar vor dem Abschluss des vier Jahre dauernden Prozesses die operative Tätigkeit ad absurdum führen würde. Eine Mustersammlung war nicht gemeint, als der Landrat 2011 den Kredit von 430'000 Franken für eine vierjährige Erarbeitungszeit beschlossen hat – im Gegenteil: Die Kriterien waren bekannt.

2.2. Bautypen im Inventar

Eine zweite Forderung der Motion lautet, dass Bauten mit Arealcharakter, bei welchen bauliche Änderungen vorgenommen worden sind bzw. werden, weder in ein kantonales noch in ein Bundesinventar aufgenommen werden.

Das Anliegen bezieht sich im Wesentlichen auf historische Fabrikareale und Industriebrachen. Fabrikbauten der Hochblüte der Glarner Textilindustrie sind mit ihren Nebenbauten ebenso Baudenkmäler wie die Villen der Textilunternehmer und ihre Ökonomiegebäude. Sie können deshalb aus fachlichen Gründen nicht von der Inventaraufnahme ausgenommen werden. Selbstverständlich ist der rein museale Erhalt von alten Fabriken weder sinnvoll noch möglich. Er wird auch nicht angestrebt. Eine dynamische Weiterentwicklung der Fabrikensembles ist durchaus erwünscht und aus Sicht des Regierungsrates auch bei Inventarobjekten möglich. Industrieareale entwickeln sich naturgemäss immer weiter. Mit pragmatischen Ansätzen, kreativer Planung und gutem Willen sind sehr gute Lösungen umsetzbar. Wie die Beispiele Mühleareal in Schwanden, Fritz und Caspar Jenny in Ziegelbrücke, der Linthpark in Linthal oder Daniel Jenny in Ennenda und Haslen zeigen, ist eine Arealentwicklung auf eine erfolgreiche und attraktive Art und Weise möglich, ohne wichtige Zeugen der Glarner Industriegeschichte gänzlich zu zerstören.

Die Inventaraufnahme hat dabei geholfen, die Bauten und Baugruppen genauer kennenzulernen und Schützenswertes von Belanglosem zu unterscheiden. Die Erkenntnisse der Inventarisierung liefern die Grundlage, um die Areale qualitativ weiterzuentwickeln. Auch deshalb sollen Bauten mit Arealcharakter ins kantonale Inventar aufgenommen werden. Der

Entscheid obliegt dem Regierungsrat. Auf die Aufnahme von Objekten in ein Bundesinventar hat der Kanton übrigens keinen Einfluss. Darüber entscheidet der Bundesrat.

2.3. Ablauf der Inventarisierung

In ihrer Begründung schreiben die Motionäre, dass die Inventarisierung 2011 aufgenommen, die Eigentümer der einzelnen Inventarobjekte aber erstmals im März 2015 angeschrieben und informiert worden seien.

Es liegt aus Sicht des Regierungsrates in der Logik des zeitlichen Ablaufs, dass die Anhörung der Eigentümer erst dann stattfinden kann, wenn die aus der Grundmenge des Gebäudebestands nach fachlichen Kriterien ausgewählten Objekte für das Inventar bestimmt sind, und nicht schon zu Beginn des Prozesses. Die Anhörung der Eigentümer der Inventarobjekte, der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission sowie des Glarner Heimatschutzes gemäss Artikel 12 Absatz 3 NHV hat nach Abschluss der Inventarisierungsarbeiten zwischen Ende März und Ende Mai 2015 stattgefunden.

Da es sich um ein behörden- und nicht um ein eigentümergebundenes Inventar handelt, ist die Anhörung eine individuelle schriftliche Begrüssung aller Betroffenen, mit der Möglichkeit, sich zum textlichen Inhalt und insbesondere zu den Schutzziele der Inventarobjekte zu äussern. Von 338 angeschriebenen Eigentümern (inklusive Objekte mit mehreren Eigentümern) gingen Rückmeldungen zu 170 Objekten ein. Einige verlangten zusätzliche Erklärungen, andere wünschten eine Änderung des Schutzziele oder brachten Korrekturen oder Ergänzungen inhaltlicher Art an. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich der weitaus grösste Teil der Fragen der Eigentümer beantworten liess. Die Rückmeldungen waren grossmehrheitlich inhaltlicher Art, verbunden mit der stillschweigenden Zustimmung zur Inventaraufnahme (116 Objekte). Einige Eigentümer sind über die Inventaraufnahme ihrer Liegenschaft ausdrücklich erfreut (23 Objekte), da endlich deren kultureller Wert erkannt worden sei. Andere sind grundsätzlich dagegen (31 Objekte), weil sie sich in ihrer Handlungs- und Verfügungsfreiheit eingeschränkt sehen. Positive und negative Rückmeldungen halten sich also in etwa die Waage, während die Mehrheit der Eigentümer die Inventarisierung stillschweigend akzeptiert.

Weiter schreiben die Motionäre, die Inventarisierungsarbeiten seien durch eine externe Firma aus Winterthur bzw. Fachleute „ausserkantonaler Herkunft“ erbracht worden. Diese Annahme trifft nicht zu. Dem Inventarisierungsteam der IBID Altbau AG gehörte von Anfang an Dr. Heinrich Speich aus Mitlödi an. Er ist Kulturgüterschutzkoordinator des Kantons Glarus, promovierter Historiker und ausgewiesener Kenner der Glarner Geschichte und Baukultur. Die Mitarbeit von Heinrich Speich war mit ausschlaggebend bei der Auftragsvergabe. Ausserdem wurden die Arbeiten von der Fachstelle Denkmalpflege eng begleitet.

2.4. Auswirkungen des Inventars

Inventarobjekte stehen weder unter Schutz noch erwächst alleine aus der Aufnahme ins Inventar eine Pflicht für den baulichen Unterhalt. Folglich hat die Inventaraufnahme auch keine direkten Kostenfolgen. Sie äussert allein eine Schutzvermutung und hält die Behörden dazu an, im Fall einer Baugesuchsbehandlung dieser Schutzvermutung nachzugehen und eventuell entsprechende Massnahmen vorzuschlagen. Dass diese grundsätzlich kostentreibend oder gar bauverhindernd sind, ist nicht nachgewiesen. Ein Baudenkmal kann langfristig nur erhalten werden, wenn es weiter genutzt und allenfalls umgenutzt werden kann. Die oben erwähnten Beispiele (vgl. Ziff. 2.2) zeigen, wie eine Weiterentwicklung und Umnutzung aussieht, die auf der glarnerischen Identität aufbaut, die Tradition der Glarner Wirtschaft betont und die Raumordnung des Glarnerlands unter Einbezug der Kulturlandschaft gestaltet.

Mit Denkmalpflegebeiträgen werden pro Jahr etwa zehn Bauvorhaben unterstützt. Ins Inventar werden rund 200 besonders erhaltenswerte Objekte aufgenommen. Auswirkungen auf die Kosten dürfte dies weder für den Kanton noch für die Gemeinden haben. Einerseits ist

allein durch den Erlass eines Inventars nicht von einem sprunghaften Anstieg der Bautätigkeit und damit der Kosten auszugehen. Der Regierungsrat rechnet bei den Beitragsgeschäften mit einer etwa gleichbleibenden Häufigkeit und Beitragshöhe wie in den letzten Jahren. Andererseits können Auszahlungen nur im Umfang der bewilligten Budgetkredite geleistet werden. Es gilt festzuhalten, dass zum baulichen Zustand und damit zum Zeitpunkt einer allfälligen Sanierung dieser 200 Bauten keine Erhebung gemacht wird.

3. Einschätzung aus rechtlicher Sicht

3.1. Gesetzliche Grundlagen

Die Motionäre beabsichtigen, das Handeln des Regierungsrates bei der Ausübung seiner gesetzlichen Pflicht gemäss NHG in bestimmte Bahnen zu lenken. Das Gesetz ordnet dem Regierungsrat eine Aufgabe zu, setzt dazu verbindliche Leitplanken und räumt dem Regierungsrat ein gewisses Ermessen ein. Dieser gesetzliche Rahmen knüpft an der Bundesverfassung an, welche den Natur- und Heimatschutz zur Sache in der Zuständigkeit der Kantone erklärt. Mit Artikel 1 NHG wird der Grundsatz statuiert, dass unter anderem Ortsbilder und Natur- und Kulturdenkmäler zu schützen sind. Die Absicht des Gesetzgebers wird im Memorial zur Landsgemeinde von 1971 auf Seite 48 wie folgt umschrieben: „Es gilt das harmonische Bild der menschlichen Siedlungen zu erhalten und bemerkenswerte Siedlungen oder Teile von solchen sowie bedeutende einzelne Bauwerke und andere Kulturdenkmäler und historische Stätten im überlieferten Zustand zu bewahren.“

Das Mittel zum Umsetzen dieses Anspruches ist das kantonale Inventar gemäss Artikel 9 NHG. Dieses Inventar ist gemäss erklärtem Willen des Gesetzgebers dem Inventar des Bundes nachempfunden (Kommentar im Memorial 1971: „Vorbild“). Damit ist die Aufgabe der Inventarisierung inhaltlich bereits auf Stufe Gesetz eindeutig umschrieben.

3.2. Grundprinzip des Inventars

Die Verordnungen von Landrat und Regierungsrat regeln in Ergänzung dazu das Verfahren, Abläufe und Zuständigkeiten. Vom Gesetz her sind inhaltliche Vorgaben oder Einschränkungen auf Stufe Verordnung hingegen nicht vorgesehen; solche wären mithin unzulässig. Das geltende Recht schützt damit alles, was von seiner Bedeutung her Schutz verdient. Es ist keine mengenmässige Vorgabe zu beachten und insbesondere keine entsprechende Beschränkung vorgesehen. Der Ansatz des Schutzes über ein Inventar ist denn auch vom Ansatz über den Schutz über eine Sammlung von besonderen Beispielen zu unterscheiden. Das Museum Ballenberg verfolgt beispielsweise das Ziel, landestypische Gebäude beispielhaft zu erhalten (eben als Sammlung). Demgegenüber kann als Beispiel das Bundesinventar der Hochmoore oder jenes der Ortsbilder dienen, welche sämtliche Hochmoore oder eben alle schützenswerten Ortsbilder und nicht lediglich ein paar Beispiele auflisten. Das Gesetz weist mit der Bestimmung in Absatz 2 von Artikel 9 folgerichtig darauf hin, dass bereits vom Bund erfasste Objekte „ohne weiteres“ Bestandteil des kantonalen Inventars sind.

Mit der Motion wird dieses im Gesetz festgelegte Grundprinzip infrage gestellt. Diese Absicht ist rechtlich gesehen weder unmöglich noch im Widerspruch zu übergeordnetem Bundesrecht. Eine rechtlich korrekte Umsetzung bedingt aber eine vollständige Umorientierung des seit 1971 geltenden Rechts des Natur- und Heimatschutzes. Es würde auf den Ansatz hinauslaufen, dass nur noch geschützt wäre, was als Beispiel und zur Illustration eines Objekttyps nötig wäre. Dies wäre ein grundsätzlich anderer Ansatz im Umgang mit der Baukultur im Kanton Glarus als im Rest der Schweiz. Es ergibt sich aus der Motion nicht eindeutig, ob tatsächlich die Absicht besteht, das Grundprinzip der bisherigen, in der ganzen Schweiz gängigen Denkmalpflege für den Kanton Glarus zur Diskussion zu stellen und ganz neu auszurichten. Ist aber eine verbindliche Kontingentierung des Schutzes je Objekttyp gewollt, so ist eine entsprechende Grundsatzdiskussion mit zwingendem Gang vor die

Landsgemeinde unausweichlich. Es wäre rechtlich problematisch, einen Numerus Clausus für den Schutz von Baudenkmalern auf Stufe Verordnung einführen zu wollen.

Eine korrekte und sorgfältige Umsetzung über Gesetz und Verordnung würde zudem weitere Fragen aufwerfen. So wäre zu klären, nach welchen Kriterien ein zu schützendes Objekt auszuwählen wäre, wenn mehrere Objekte sich um diesen Status bewerben und die damit zusammenhängende Mitfinanzierung durch Bund, Kanton und Gemeinde beanspruchen möchten. Weiter würde sich die Frage stellen, ob Objekte mit Arealcharakter überhaupt noch geschützt werden könnten, wenn bereits eine Veränderung oder die Absicht, dies zu tun, einen späteren Schutz ausschliessen würde.

4. Fazit

Ein möglichst schlankes Inventar ist aus Sicht des Regierungsrates unbedingt anzustreben. Der im Natur- und Heimatschutzgesetz eingeräumte Handlungsspielraum wurde von den Fachleuten bei der Erarbeitung bewusst zurückhaltend genutzt. Das heisst, die qualitativen Kriterien, die zur Aufnahme eines Objekts ins Inventar erfüllt sein müssen – nämlich der historische, baukünstlerische, typologische, handwerkliche, industriegeschichtliche oder soziale Wert eines Gebäudes oder dessen Stellung im Ortsbild –, wurden so restriktiv angewandt, dass eine Obergrenze von 200 Objekten nicht überschritten wird. Die willkürliche Ausnahme von bestimmten Einzelobjekten oder die geforderte Reduktion auf maximal ein charaktergleiches Objekt pro Gemeinde würden deutlich über das Ziel hinausschiessen.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Überweisung der Motion abzulehnen.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Motion