***Medienorientierung***

7. Dezember 2021

***Kahlschlag beim Denkmalschutz:***

**Die PBG-Revision ist bundes- und völkerrechtswidrig**

Denkmalschutz ist für die Kantone nicht «freiwillig»

Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind die Kantone für den Ortsbild- und Denkmalschutz zuständig. Die Bundeskompetenz beschränkt sich auf die Regelung des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, wobei die Kantone diese Regelungen in ihrem Aufgabenbereich zumindest zu berücksichtigen haben Der Bund kann Denkmäler von nationaler Bedeutung auch selber unter Schutz stellen.

Die Zuständigkeit der Kantone bedeutet nicht, dass sie den Denkmalschutz abschaffen oder minimalistisch ausgestalten könnten. Gemäss Art. 26 der eidg. Natur- und Heimatschutzverordnung haben die Kantone für einen sachgerechten und wirksamen Vollzug des Verfassungs- und Gesetzesauftrags im Natur- und Heimatschutz zu sorgen und entsprechende Fachstellen zu bezeichnen. Auch das Bundesgericht hat auf die Pflichten der Kantone namentlich auch im Bereich des Denkmalschutzes schon mehrfach hingewiesen, besonders prononciert in einem Urteil vom 01.04.2021 betreffend das Denkmalschutzgesetz des Kantons Zug (1C\_43/2020, bes. E. 4.2 und 4.3, mit Verweisen auf frühere Entscheidungen). Neben dem Landesrecht ergibt sich dies, wie das Bundesgericht ausdrücklich festgestellt hat, vor allem aus den von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen, und zwar in erster Linie aufgrund des Übereinkommens zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa vom 03.10.1988 (sog. Granada-Abkommen, SR 0.440.4, für die Schweiz in Kraft seit 01.07.1999). Dieses verpflichtet die Signatarstaaten zum Erlass wirksamer Vorschriften zum Schutz von Baudenkmälern. Es sollen namentlich wirksame Kontroll- und Genehmigungsverfahren eingeführt werden.

Was verlangt das Granada-Abkommen?

Baudenkmäler im Sinne des Abkommens sind «alle Bauwerke von herausragendem (im frz. Original: «particulièrement remarquables») geschichtlichem, archäologischem, künstlerischem, wissenschaftlichem, sozialem oder wirtschaftlichem Interesse, mit Einschluss zugehöriger Einrichtungen und Ausstattungen» (Art. 1 Ziff. 1). Gemäss Art. 3 ist jede Vertragspartei verpflichtet, «(1) gesetzgeberische Massnahmen zum Schutze ihres baugeschichtlichen Erbes zu treffen», und (2) «geeignete Vorschriften zu erlassen, um den Schutz der Baudenkmäler, Baugruppen und Stätten zu gewährleisten». Vorgeschrieben ist (in Art. 2 des Abkommens) ferner die Erstellung von Inventaren.

Von grosser Bedeutung ist für St. Gallen vor allem Art. 4. Gemäss Ziff. 2 lit. b sind alle Bauvorhaben, die ein Schutzobjekt berühren (namentlich dessen Abbruch implizieren), «der zuständigen Behörde zu unterbreiten». In diesem Zusammenhang bestimmt Ziff. 1, dass «wirksame Kontroll- und Genehmigungsverfahren» einzuführen seien. Weiter wichtig, aber in St. Gallen derzeit weniger umstritten, sind die in Art. 9 statuierte Pflicht, die Wiederherstellung widerrechtlich zerstörter Baudenkmäler sowie die Möglichkeit strafrechtlicher Ahndung solcher Verstösse vorzusehen. Dazu gehört die Pflicht der Staaten, Eigentümer von Baudenkmälern zu deren angemessenem Unterhalt zu verpflichten, mit der Möglichkeit der Ersatzvornahme (Art. 4 Ziff. 2 lit. c).

Das Granada-Abkommen betrifft über nationale und kantonale Baudenkmäler hinaus auch solche von lokaler Bedeutung (so das Bundesgericht im zit. Urteil, E. 6.3).

Mögliche Widersprüche im Entwurf zum PBG-SG mit dem Granada-Abkommen

Das Granada-Abkommen verlangt vor allem «wirksame» Massnahmen, um Baudenkmäler vor Beeinträchtigung oder Zerstörung zu schützen. Indem die kantonalen Fachstellen aus der Phase der Vorprüfung denkmalschützerischer Entscheidungen gänzlich eliminiert und auf die Rolle von eventuellen Rekurrenten reduziert werden, ist mit dem Erfordernis eines «wirksamen» Genehmigungsverfahrens unvereinbar. Bauberater und Stadtbildkommissionen, deren Mitglieder überwiegend über keine Ausbildung in Denkmalbelangen verfügen, garantieren keine «wirksame» Prüfung der denkmalschützerischen Fragen. Dazu kommen die rund 30 Gemeinden ohne jegliche Fachunterstützung. Auch dass viele Gemeinden über keine Inventare verfügen (woran nichts geändert werden soll), widerspricht Art. 2 der Konvention.

Generell ist sehr fraglich, ob kommunale Behörden angesichts ihrer notwendigen Nähe zur Bauwirtschaft, mit deren Vertretern sie fast täglich und oft auch beratend in Kontakt stehen, überhaupt über die nötige Distanz zur unvoreingenommenen Beurteilung denkmalpflegerischer Fachfragen verfügen. Angesichts der oft dem Denkmalschutz entgegenstehenden, in aller Regel sehr bedeutenden materiellen Interessen besteht ohnehin die latente Gefahr, dass der Schutz des baukulturellen Erbes den Kürzeren zieht.

Ob die kantonalen Fachstellen als Rekurrenten eine effiziente Kontrollinstanz sein werden, steht auf einem anderen Blatt. Sie sind in eine Verwaltungshierarchie eingegliedert, und es ist offen, wie weit ihre allfällige Rekurstätigkeit nicht durch die Departementsspitze aus Rücksichten auf kommunale Exekutiven blockiert werden kann. Zudem eignen sich Rekurs- und Beschwerdeverfahren nur zur Überprüfung von Rechtsfragen, also für Interventionen bei schwerwiegenden Pflichtverletzungen von Gemeinden. Sie sind aber definitiv nicht geeignet zur Klärung fachspezifischer Fachfragen, etwa zum Wert einer bestimmten Stubenausstattung oder der geschichtlichen Bedeutung eines Ortsbildes.

Fehlendes Verbandsbeschwerderecht als erschwerendes Element

Als in den Nachkriegsjahren fast überall in Europa der Denkmalschutz aufgebaut wurde, entstanden in den meisten Ländern relativ grosse Bürokratien mit weitreichenden Genehmigungskompetenzen. In der Schweiz entschied man sich für einen anderen Weg, nämlich das «Outsourcing» der wesentlichen Kontrollfunktionen an ideelle Vereinigungen wie Pro Natura und Heimatschutz. Diese üben in den meisten Kantonen eine relativ effiziente Kontrolle über die Schutzanliegen aus, indem sie über ein Verbandsbeschwerderecht eine Mitsprache wahrnehmen. Deshalb blieben die Denkmalbehörden in der Schweiz im internationalen Vergleich klein und bescheiden ausgestattet. Im Kanton St. Gallen wurde das Verbandsbeschwerderecht abgeschafft. Zum Schutz von Baudenkmälern verbleibt nunmehr allein die Mitwirkung der kantonalen Fachstellen.

Aus Sicht des Schweizer Heimatschutzes bleibt die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts im Kanton St. Gallen ein Sündenfall (und ein nationaler Sonderfall). Die Folgen sind heute deutlich zu erkennen. Viele Dörfer und Landstädtchen – beispielsweise Altstätten, Rheineck, Sargans, Eggersriet u.v.a. – haben in den letzten 10 Jahren enorm gelitten, einige Ortskerne haben viel von ihrer einstigen Schönheit verloren. Vergleiche etwa mit den Dörfern in Kantonen mit funktionierendem Verbandsbeschwerderecht zeigen einen deutlichen Negativtrend. Schon heute ist es sehr fraglich, ob der Kanton St. Gallen die Anforderungen des Granada-Abkommens erfüllt. Auch die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts selber dürfte überdies im Widerspruch zu völkerrechtlichen Pflichten stehen, sehen doch Art. 9 Abs. 2 und 3 der von der Schweiz ratifizierte Aarhus-Konvention (SR 0.814.07, für die Schweiz in Kraft seit 01.06.2014) für Umweltorganisationen einen wirksamen Rechtsschutz vor.

Worauf es ankommt

Entscheidend ist weniger die Ausgestaltung dieser oder jener Einzelregelung, sondern das «Paket» gleichgerichteter Regelungen. Im Entwurf zum neuen PBG finden sich verschiedene Regelungen, die in ihrem Zusammenwirken ein explosives Gemisch ergeben, das – immer vor dem Hintergrund des fehlenden Verbandsbeschwerderechts – den Rahmen sprengt, welchen das übergeordnete Recht den Kantonen setzt. Es wäre sinnvoller, dies im Zuge der Vorbereitungsarbeiten zu überdenken und sich nicht vom Bundesgericht sagen lassen zu müssen.

Jenseits des Granada-Abkommens weckt die ausschliesslich kommunale Zuständigkeit für nationale Schutzobjekte (gemäss Neuformulierung von Art. 122 Abs. 3 PBG-SG) Bedenken auch im Hinblick auf das Bundesrecht. Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a und b NHV sind nationale Schutzobjekte, an deren Unterhalt oder Sanierung der Bund in der Regel Beiträge ausgerichtet hat, dauernd im geschützten Zustand zu erhalten. Hier stehen die Kantone in der Pflicht, und es erscheint einfach undenkbar, dass sie diese nach unten an die Gemeinden «delegieren» können.

Martin Killias

Präsident Schweizer Heimatschutz