

DI / Interpellation Die Mitte-EVP-Fraktion vom 2. Dezember 2024

Neuausrichtung der St.Galler Denkmalpflege: «Weniger ist mehr» – Kanton Thurgau als Vorbild?

Antwort der Regierung vom 11. Februar 2025

Die Mitte-EVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 2. Dezember 2024 danach, ob verschiedene Elemente der im Kanton Thurgau geplanten Denkmalpflege-Reform auf den Kanton St.Gallen – angepasst an die Gegebenheiten und Bedürfnisse des Kantons – übertragen werden können.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die umfassende Neuausrichtung der Denkmalpflege des Kantons Thurgau umfasst drei Massnahmenpakete¹:

- fachliches Paket 1: Überarbeitung des Hinweisinventars Bauten (HWI) und Überführung in ein in der Zahl reduziertes Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO);
- rechtliches Paket 2: Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes mit neuer Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden;
- planerisches Paket 3: Überprüfung und Reduktion der Ortsbilder des kantonalen Richtplans.

Insgesamt verfolgt die Thurgauer Neuausrichtung das Ziel, dass weniger Bauten und Ortsbilder geschützt werden, während die tatsächlich schutzwürdigen Bauten und Ortsbilder dafür einen besseren Schutz erhalten sollen. Ziel ist es insbesondere auch, die Planungs- und Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen.

Der Kanton St.Gallen hat mit dem Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) im Jahr 2016 und dem Kulturerbe-gesetz (sGS 277.1; abgekürzt KEG) im Jahr 2018 bereits verschiedene Elemente der im Thurgau geplanten Neuausrichtung eingeführt (Schutzinventar-Modell, Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in Bezug auf Bewilligungskompetenzen und Finanzhilfen). Dabei hat der Kantonsrat den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, zwischen dem Schutzinventar-Modell², wie es nun im Thurgau angedacht ist, und dem in St.Gallen vorherrschenden Modell des eigentümerverbindlichen Schutzes mittels Schutzverordnungen zu wählen [vgl. Art. 118–120 und Art. 176 PBG]). Die St.Galler Gemeinden haben sich bei der Wahl ihres Schutzmodells nahezu einheitlich für die Beibehaltung der Schutzverordnung entschieden.³ Für die Erstellung von Schutzinventaren wie Schutzverordnungen sind im Kanton St.Gallen die Gemeinden zuständig. Der Kanton bezeichnet darin die Einzel-

¹ Vgl. dazu und zu den einzelnen Massnahmenpaketen <https://denkmalpflege.tg.ch/amt/neuausrichtung-denkmalpflege.html/15117>.

² Im Schutzinventar-Modell werden alle schützenswerten Baudenkmäler von nationaler, kantonaler und kommunaler Bedeutung in einem behördenverbindlichen Inventar erfasst. Über die grundeigentümerverbindliche Unterschutzstellung der Objekte wird erst entschieden, wenn ein konkreter Anlass wie z.B. ein Bauvorhaben oder ein Provokationsbegehren vorliegt.

³ Vier Gemeinden verfügen heute über eine rechtskräftige neue Schutzverordnung gemäss PBG, eine Gemeinde über ein Schutzinventar nach PBG. Fünf weitere Gemeinden verfügen zwar über eine genehmigte Schutzverordnung nach PBG, deren Inkraftsetzung ist aber durch Einsprachen blockiert. 37 Gemeinden verfügen über veraltete Schutzverordnungen und stehen unter ex-lege-Schutz, bis auf drei Gemeinden läuft aber in allen diesen Gemeinden derzeit die Ausarbeitung einer neuen Schutzverordnung. Weitere 34 Gemeinden verfügen über eine rechtskräftige Schutzverordnung, die zwar aktuell im Sinn des PBG ist, aber keine Triage der Objekte nach ihrer Bedeutung enthält.

bauten und Ortsbildschutzgebiete von nationaler oder kantonaler Bedeutung (Art. 118 PBG ff.).⁴ Die für die Bezeichnung von Einzelbauten von kantonaler Bedeutung benötigten Inventararbeiten wurden im letzten Quartal 2024 von der kantonalen Denkmalpflege gestartet und sollen im Jahr 2026 abgeschlossen werden.

Zusätzlich zum IDEGO erstellt der Kanton Thurgau neu auch Inventare für Ortsbilder von kantonomer und kommunaler Bedeutung und untersucht die Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS-Gebiete) daraufhin, ob seit deren Erlass durch den Bund im Jahre 2008 wesentliche Veränderungen in den Gebieten erfolgt sind. Der Kanton stellt somit den Gemeinden für ihre Planungen aktuelle fachliche Grundlagen zur Verfügung. Dies entlastet die Gemeinden und fördert schnellere Verfahren. Im Kanton St.Gallen wurden die Ortsbilder zwischen den Jahren 1976 und 2006/2010 nach der ISOS-Methode inventarisiert und jene von nationaler und kantonomer Bedeutung im Jahr 2012 in den kantonalen Richtplan überführt. Aktualisierungen müssen von den Gemeinden im Rahmen ihrer Ortsplanungen vorgenommen werden. Die Erfahrungen seit Erlass des PBG haben gezeigt, dass für die Gemeinden solche Überprüfungen sehr aufwändig sind und zudem die Zahl der Planungsbüros, die sie dabei unterstützen können, begrenzt ist.

Zu den einzelnen Fragen:

1./5. *Welche Vorteile sieht die Regierung des Kantons St.Gallen in einer potenziellen Reduktion des Inventars an erhaltenswerten und geschützten Objekten, wie sie im Kanton Thurgau umgesetzt wird?*

Inwiefern würde sichergestellt, dass weiterhin genügend Objekte von nationaler und kantonomer Bedeutung geschützt bleiben und das baukulturelle Erbe des Kantons St.Gallen trotz einer möglichen Reduktion des Inventars bewahrt wird?

Aus Sicht der Regierung lassen sich die beiden Modelle nicht vergleichen, da sich die Ausgangslage im Kanton St.Gallen in Bezug auf die Erfassung und Unterschutzstellung der Schutzobjekte, aber auch in Bezug auf die Zuständigkeiten für die Inventarerstellung grundlegend anders präsentiert. Folglich unterscheiden sich auch die Zahlen der in die Schutzplanungen aufgenommenen Objekte erheblich: Während der Kanton Thurgau bei 104'000 versicherten Gebäuden 30'000 Objekte in seinem Hinweisinventar hat, verfügt der Kanton St.Gallen bei 231'000 versicherten Gebäude über 5'400 Gebäude, die in einer Schutzverordnung geschützt oder in ein Schutzinventar aufgenommen sind.⁵

Wie bereits in der Antwort der Regierung vom 19. Januar 2021 zur Einfachen Anfrage 61.20.69 «Planungs- und Baugesetz: Standortbestimmung für den Denkmalschutz» festgehalten, führen überarbeitete Schutzplanungen in den Gemeinden zu Vereinfachung der Verfahren. Die kantonale Denkmalpflege will ihren Beitrag dazu leisten und die Gemeinden in diesem Prozess bestmöglich unterstützen, indem sie diesen möglichst zeitnah aktualisierte Grundlagen für die Bezeichnung der Einzelobjekte von kantonomer Bedeutung und für die fachliche Erfassung der Ortsbilder bereitstellen kann. Für die Einzelobjekte hat die Denkmalpflege im letzten Quartal 2024 ein Projekt gestartet, für die Ortsbilder ist ein entsprechendes Projekt in Planung und soll in der ersten Hälfte 2025 gestartet werden.

⁴ Gegen den III. Nachtrag zum PGB, mit dem die Zuständigkeiten für die Bewilligung von Eingriffen in geschützte Baudenkmäler von kantonomer oder nationaler Bedeutung geändert wurde, ist noch eine Beschwerde vor Bundesgericht hängig.

⁵ Davon 100 Objekte von nationaler (0,04 Prozent), 2'200 Objekte von kantonomer (0,95 Prozent) und 3'100 Objekte von lokaler (1,3 Prozent) Bedeutung. Nach den neusten Zahlen des Bundesamtes für Statistik machen in der Schweiz die geschützten Objekte (Baudenkmäler) 5 Prozent des gesamten Gebäudebestands aus (www.seco.admin.ch, unter Medienmitteilung vom 23. Dezember 2024).

2. *Könnte eine Reduktion der Anzahl geschützter Objekte dazu beitragen, der sich abzeichnenden Wohnraumknappheit entgegenzutreten und die Innenentwicklung zu vereinfachen?*

Die pauschale Annahme, dass sich der Baudenkmalschutz negativ auf die Erreichung des Ziels einer vermehrten Innenentwicklung und die Dämpfung des Problems der Wohnraumknappheit auswirkt, ist unzutreffend. Zum einen geht es nur um eine von vielen Rahmenbedingungen, die bei der Förderung von verdichtetem Bauen zu berücksichtigen sind. So können insbesondere auch soziokulturelle, baurechtliche, technische und wirtschaftliche Gründe verdichtetes Bauen erschweren. Da sich bei der Innenentwicklung in Ortsbildschutzgebieten zwei grundsätzlich gleichwertige Interessen begegnen, ist eine verstärkte Auseinandersetzung mit den inventarisierten Ortsbildern im Rahmen einer ordentlichen Interessenabwägung nötig. Unumgänglich ist auch eine frühzeitige und stufengerechte Auseinandersetzung mit dem ISOS im Rahmen von kommunalen Entwicklungskonzepten, Siedlungsleitbildern und Richtplänen, in der Nutzungs- und Sondernutzungsplanung. Die Rücksichtnahme auf den Ortsbildschutz trägt zudem dazu bei, in der Bevölkerung die Akzeptanz für die Verdichtung zu erhöhen⁶. Zum anderen gilt es, die mengenmässigen Relationen zu beachten. Die grösste Häufung von Schutzobjekten findet sich in Altstätten. Diese sind schon maximal verdichtet bzw. weisen ein nur sehr geringes bis kein zusätzliches Potenzial zur Verdichtung auf. In den Dörfern ist der Anteil geschützter Bauten gering (vgl. Ausführungen in Ziff. 1), so dass der Aspekt des Denkmalschutzes nur sehr selten dem Ziel der Verdichtung entgegensteht. Ausserhalb der Bauzone ist das Potenzial der Verdichtung bei Schutzobjekten gegenüber nicht geschützten Objekten höher, da nur Schutzobjekte landwirtschaftsfremd (als Wohn- oder Ferienhäuser) genutzt werden können.

3. *Würde die Regierung des Kantons St.Gallen ein ähnliches Projekt, adaptiert auf die Gegebenheiten und Bedürfnisse unseres Kantons, unterstützen?*

Eine generelle Reduktion der Schutzobjekte ist aufgrund ihrer deutlich geringeren Anzahl in den Schutzplanungen im Kanton St.Gallen nicht anzustreben. Angestrebt wird hingegen eine Unterstützung der Gemeinden bei der Aktualisierung der Ortsbilderfassungen bzw. Planungsgrundlagen für die Ortsplanung, damit die kommunalen Schutzplanungen rascher aktualisiert werden können. Dafür bestehen aber bei der kantonalen Denkmalpflege zu wenig Ressourcen, weshalb die Beratung aktuell nur punktuell erfolgen kann. Mit den erwähnten zwei Projekten zur Aktualisierung der Grundlagen, die über den Lotteriefonds finanziert werden, soll hier eine Verbesserung erzielt werden. Mit dem ersten Projekt, für das der Kantonsrat in der Wintersession 2023 einen Lotteriefondsbeitrag gesprochen hat, sollen die Einzelobjekte von kantonomer Bedeutung in jenen Gemeinden inventarisiert werden, in denen noch keine Inventarüberarbeitung stattgefunden hat.⁷ Die nötigen Arbeiten wurden im letzten Quartal 2024 von der kantonalen Denkmalpflege gestartet und sollen im Jahr 2026 abgeschlossen werden. Im zweiten Projekt sollen vergleichbar zum Projekt bei den Einzelobjekten die fachlichen Grundlagen für die räumliche Ausdehnung der Ortsbildschutzgebiete und deren Einstufung (national, kantonal, lokal) in Gemeinden mit ausstehender Inventarüberarbeitung in einem Projekt auf Stufe Kanton überprüft bzw. aktualisiert werden. Dafür soll in der Sommersession 2025 ebenfalls ein Lotteriefondsbeitrag beantragt werden.

⁶ Vgl. Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie? Bericht in Erfüllung des Postulats von Graffenried 14.3806 vom 24. September 2014, Bern 2017, S. 14 ff.; EspaceSuisse, Verband für Raumplanung, Bericht Regelung zur Förderung von Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen, Bern 2019, S. 1 ff. und S. 25 ff.

⁷ Vgl. Kantonsratsbeschluss über Beiträge aus dem Lotteriefonds 2023 (II) vom 28. November 2023, Ziff. I, 2.7, L23.2.62.

4. *Entspricht die derzeitige Rollenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Bereich der Denkmalpflege bereits den Vorgaben, wie sie nun im Kanton Thurgau festgelegt wurden, und könnte hier gegenüber der heutigen Situation eine weitergehende Vereinfachung erzielt werden?*

Wie in den einleitenden Bemerkungen erwähnt, ist die Rollenteilung im Kanton St.Gallen grundsätzlich ähnlich angelegt wie mit der geplanten Neuausrichtung der Denkmalpflege im Kanton Thurgau. Das St.Galler Modell hat sich mit dem III. Nachtrag zum PBG eingespielt und funktioniert grundsätzlich gut.

6. *Welche Szenarien ergeben sich aus einer solchen Anpassung mit Bezug auf die Ressourcen und insbesondere den Bedarf und die Verteilung finanzieller Mittel im Bereich der Denkmalpflege, namentlich im Bereich der Subventionen?*

Da der Kanton mit dem PBG im Jahr 2016 und dem KEG im Jahr 2018 bereits die zentralen Elemente der im Thurgau geplanten Neuausrichtung eingeführt hat und auch über eine deutlich geringere Anzahl an Schutzobjekten verfügt, ergeben sich aus Sicht der Regierung – abgesehen von der bereits erwähnten Aktualisierung der fachlichen Grundlagen für den Ortsbildschutz – keine solchen Szenarien.

Die kantonale Denkmalpflege verfügt mit Blick auf die Anzahl der zu bearbeitenden Baugesuche (900–1'000 Gesuche je Jahr) über einen vergleichsweise sehr knapp dotierten Personalbestand (500 Stellenprozent per 17. Januar 2025). Dies führt seit längerer Zeit zu Abstrichen bei der Qualität der Aufgabenerfüllung, der Unterstützung der Gemeinden und bei der Einhaltung der Fristen. Die Entlastung durch die kürzlich umgesetzte, vereinfachte neue Bewilligungspraxis bei Solaranlagen ist zwar spürbar, aber nicht ausreichend.