



Motion

Motion Maurus Candrian / Fredy Brunner / Peter Beglinger: "Bürgerfreundlicheres Verfahren bei den Schutzinventaren"; Stellungnahme zur Frage der Erheblicherklärung und Antrag auf Änderung in ein Postulat

Die Bauverwaltung berichtet:

Maurus Candrian / Fredy Brunner / Peter Beglinger und 34 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner reichten am 3. April 2001 eine Motion „Bürgerfreundlicheres Verfahren bei den Schutzinventaren“ ein (vgl. Beilage).

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1. Die Einreichung der Motion erfolgte im April 2001, nachdem die öffentliche Vernehmlassung zum Inventar der schützenswerten Bauten 1920 - 1970 eine kritische Diskussion ausgelöst hatte. Eine erste Beurteilung zeigte damals, dass verschiedene Anliegen der Motionäre unterstützt werden können. Die Vorsteherin der Bauverwaltung und die drei Unterzeichner der Motion führten deshalb im letzten Jahr mehrere Gespräche. Nachdem dieser Verständigungsversuch aber schliesslich erfolglos geblieben ist, hat nun der Grosse Gemeinderat über die Motion bzw. über den Antrag des Stadtrates für die Umwandlung in ein Postulat zu entscheiden.
2. Die Gemeinden sind aufgrund des kantonalen Rechtes verpflichtet, erhaltenswerte Bauten zu schützen. Als Schutzmassnahmen stehen gemäss Art. 99 Abs. 1 des Kantonalen Baugesetzes Vereinbarungen mit dem Grundeigentümer oder der Erlass entsprechender Verfügungen im Vordergrund. Dabei müssen jeweils der Schutzzumfang, die erforderlichen Massnahmen und die möglichen baulichen Veränderungen im Detail festgehalten werden. Im Gegensatz zu kleineren Gemeinden erfüllen in der Stadt St.Gallen eine sehr grosse Zahl von Bauten - nach heutigem Erkenntnisstand gegen 900 - die gesetzlichen Schutzvoraussetzungen. Es wäre für St.Gallen unnötig und mit einem enormen Aufwand



verbunden, nun vorsorglich für all diese Bauten formelle Schutzverfügungen oder -vereinbarungen zu beschliessen. Die Existenz der weitaus meisten der Schutzobjekte ist keineswegs gefährdet, Schutzverfügungen als „ultima ratio“ sind nur in äusserst seltenen Fällen erforderlich. In der Regel werden bei konkreten Bauvorhaben mit den Grundeigentümern die nötigen Festlegungen abgemacht und Schutzvereinbarungen abgeschlossen; dieses Vorgehen entspricht einer in St.Gallen seit Jahrzehnten bewährten Praxis. Bisher wurden rund 190 solcher Verträge unterzeichnet.

3. In der Stadt St.Gallen werden die erhaltenswerten Bauten in Inventaren aufgenommen und dokumentiert, und zwar entsprechend einer Bestimmung der geltenden und der neuen Bauordnung. Diese Inventare bilden die Grundlage für die Schutzvereinbarungen, sie sind auch eine wertvolle Übersicht und Information über die Schutzobjekte. Die bestehenden Inventare wurden vor 20 Jahren, nämlich 1978 für die Bauten in der Altstadt und 1982 für die Bauten ausserhalb der Altstadt beschlossen. Sie wurden seinerzeit von einer Fachkommission erstellt und vom Stadtrat genehmigt. Sie sind damit für die Verwaltung und die Baupolizeibehörden, nicht aber für die Grundeigentümer verbindlich. Diese beiden älteren Inventare umfassen rund 750 Bauten, werden seither mit guten Erfahrungen und ohne wesentliche Probleme angewandt und dürfen als allgemein akzeptiert gelten.
4. Das umstrittene Ergänzungsinventar für die Bauten ab 1920 wurde nach den gleichen Grundsätzen erarbeitet wie die bestehenden beiden Inventare. Der Inventarentwurf enthält nochmals ca. 120 Bauten aus der genannten, neueren Epoche. Während beim Erlass der älteren Inventare sowie auch bei deren langjähriger Anwendung keine grundsätzliche Kritik am Instrument der Inventare zu hören war, hat sich dies beim Ergänzungsinventar geändert. Die nun zu Tage getretene Kritik dürfte einerseits darin begründet sein, dass die Schutzwürdigkeit neuerer Bauten eher schwieriger zu vermitteln und verständlich zu machen ist als diejenige von Zeugen früherer Bauepochen. Andererseits ist aber auch allgemein eine Sensibilisierung bezüglich der Mitwirkung der Betroffenen in öffentlichen Fragen feststellbar.
5. Die Motion verlangt, dass anstelle dieses neuen Ergänzungsinventars, aber auch anstelle der bestehenden Inventare (mit Ausnahme der Altstadt) formelle Schutzverordnungen erlassen werden. Mit diesem Vorschlag wäre eine grundsätzliche Abkehr gegenüber dem bisherigen, bewährten Vorgehen verbunden. Alle erhaltenswerten Bauten in der Stadt St.Gallen würden formell und vorsorglich unter Schutz gestellt, ohne dass dazu ein konkreter Anlass bestünde, etwa ein Bauvorhaben oder eine aktuelle Gefährdung. Ein Widerspruch entstünde bei diesem Vorgehen auch zu Art. 3 der vom Grossen Gemein-



derat im August 2000 beschlossenen neuen Bauordnung: Danach erstellt der Stadtrat Inventare für die schützenswerten Kulturobjekte, ein Verfahren für Schutzmassnahmen wird erst bei Gefährdung eingeleitet. Diese neue Bestimmung müsste bereits wieder geändert werden.

6. Gegen den Erlass einer Schutzverordnung anstelle der bisherigen Inventare sprechen im Weiteren wesentliche Nachteile. Auch die von den Motionären betonten Zielsetzungen wie Bürgerfreundlichkeit und Flexibilität sind bei realistischer Betrachtung mit einer Schutzverordnung nicht erfüllt. Dies zeigt die folgende Übersicht:
 - Ein grosser Vorteil der Inventare ist die Flexibilität, also die rasche Anpassungsmöglichkeit bei geänderten Verhältnissen. In den vergangenen Jahren konnten zahlreiche interessante Bauvorhaben und gute städtebauliche Lösungen mit kurzfristigen Anpassungen des Inventars rasch ermöglicht werden. Bei einer Schutzverordnung anstelle der Inventare wäre diese Flexibilität nicht mehr gegeben. Selbst bei Ausnützung aller „Verfahrensabkürzungen“ muss eine Verordnungsänderung in einem oft langwierigen Ablauf mit öffentlicher Auflage oder Anzeige sowie Einsprachemöglichkeit, Beschlussfassung durch den Grossen Gemeinderat oder den Stadtrat und Genehmigung durch das Baudepartement erfolgen. Für den Grundeigentümer oder Bauherrn eröffnen sich damit bei einem Bauvorhaben nicht nur neue Verfahren mit ungewisser Dauer, sondern auch zusätzliche Risiken.
 - Die Schutzverordnung würde nur eine vermeintliche Rechtssicherheit ergeben. Auch eine Schutzverordnung mit der Auflistung der im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung bekannten Schutzobjekte ändert nichts daran, dass evtl. nachträglich weitere Objekte aufgrund des übergeordneten Rechtes geschützt werden müssen. Selbst wenn der Grosse Gemeinderat ein bestimmtes Gebäude nicht als Schutzobjekt anerkennt, bleibt die spätere Unterschutzstellung z.B. aufgrund einer Verbandsbeschwerde der dazu berechtigten Heimatschutzorganisationen möglich bzw. ist allenfalls zwingend vorzunehmen. Eine Schutzverordnung kann somit nicht abschliessend sein, es kommt ihm keine sogenannte „negative Rechtskraft“ zu.
 - Aber auch in umgekehrter Richtung könnte eine Schutzverordnung für die Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen nicht die gewünschte Rechtssicherheit herstellen: Wenn ein Objekt in der Schutzverordnung aufgelistet wird, so ergibt sich daraus nur die Unterschutzstellung im Grundsatz. Trotz der Unterschutzstellung sind bauliche Änderungen in der Regel nicht ausgeschlossen. Welche Änderungen im Einzelnen unter Wahrung des Schutzgedankens möglich sind, kann aber erst auf Grund konkreter Bauabsich-



ten abgeklärt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob ein Schutzinventar oder eine Schutzverordnung erlassen worden ist. In beiden Fällen muss für diese Abklärungen aber auch nicht das eigentliche Baubewilligungsverfahren abgewartet werden. Die Abklärungen können durch ein Bauermittlungsgesuch oder durch die Bauberatung im Rahmen der Vorbereitung des Baugesuches und ohne den Zeitdruck des nachfolgenden Verfahrens gemacht werden.

- Zu berücksichtigen sind schliesslich auch der Aufwand und die Kostenfolgen bei der Ausarbeitung einer Schutzverordnung mit mehreren hundert Gebäuden: Bereits die Verfahren mit öffentlicher Auflage und Einsprachemöglichkeit zur Festlegung der Schutzobjekte würden mit Sicherheit zu einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten mit erheblichem Aufwand für alle Beteiligten führen. Ein solches Vorgehen wäre nicht mehr mit dem bestehenden Stellenplan zu bewältigen. In der Stadt St.Gallen werden die Aufgaben der Denkmalpflege derzeit von einer Fachperson wahrgenommen, die bereits jetzt aufgrund der zahlreichen Beratungs- und Beurteilungsaufgaben sehr stark belastet ist. Auch im juristischen Bereich sind die Kapazitäten für diese zusätzliche grosse Zahl von Einsprache- und Rekursverfahren nicht ausreichend.
- 7. Die formelle Unterschutzstellung der zahlreichen Schutzobjekte in der Stadt St.Gallen entsprechend dem Motionsauftrag ist aus den dargestellten Gründen keine taugliche Lösung. Der Stadtrat hat aber durchaus Verständnis für die der Motion zu Grunde liegenden Überlegungen im Hinblick auf eine bessere Mitwirkung der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und der Mitsprachemöglichkeit des Grossen Gemeinderates über grundsätzliche Aspekte. Die Vorsteherin der Bauverwaltung hat deshalb, wie eingangs erwähnt, im Auftrag des Stadtrates verschiedene Gespräche mit den drei Erstunterzeichnern der Motion geführt. Dabei wurden die hier dargestellten Nachteile der Motionslösung dargelegt und von den Motionären im Wesentlichen auch anerkannt. Die beteiligten drei Gemeinderäte schlugen schliesslich folgendes Vorgehen vor: Die Entscheidung des Grossen Gemeinderates über eine Erheblicherklärung der Motion sollte vorerst ausgesetzt werden. Der Inventarentwurf wäre zu überarbeiten, die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer anzuschreiben mit der Gelegenheit zur Stellungnahme. Ebenso hätte die Baukommission konsultativ die für die Inventarisierung vorgesehenen einzelnen Gebäude beraten sollen. Je nach Ergebnis dieses Verfahrensablaufes wären dann die Motionäre bereit gewesen, den Vorstoss evtl. zurückzuziehen.
- 8. Der Stadtrat kann diesem Vorschlag zustimmen, soweit der bessere Einbezug der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und die Mitwirkung des Grossen Gemein-



derates über die Grundsätze für die Erstellung des Inventars angesprochen sind. Diese beiden Punkte bilden auch die Hauptzielrichtung des Motionsauftrages. Hingegen ist der vorgeschlagene Ablauf mit einer „sistierten Motion“ abzulehnen. Richtig ist es vielmehr, die Motion in ein Postulat abzuändern, das den Stadtrat zur Berichterstattung über diese grundsätzlichen Aspekte verpflichtet. Der Stadtrat wird in diesem Bericht darlegen, nach welchen Kriterien der Inventarentwurf überarbeitet werden soll und wie die individuelle Anhörung der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sichergestellt wird. Die vorberatende Baukommission und dann der Grosse Gemeinderat werden den Bericht des Stadtrates sodann einlässlich und kritisch beurteilen können, allenfalls auch unter Beizug des seinerzeitigen Entwurfes für das Ergänzungsinventar. Nach dieser Diskussion und der Entscheidung des Grossen Gemeinderates über den Postulatsbericht wird dann die Grundlage für die nochmalige Überarbeitung und den neuen Start im Verfahren für das Inventar 1920 - 1970 bestehen.

9. Die Vorsteherin der Bauverwaltung legte bei den Gesprächen mit den Motionären folgenden **Textvorschlag für ein Postulat** vor:

Der Stadtrat wird beauftragt zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob und in welcher Weise Anpassungen beim Erlass der Schutzinventare (Art. 277 alte BO bzw. Art. 13 neue BO) gegenüber dem bisherigen Vorgehen angezeigt sind, insbesondere bezüglich einer Anhörung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie der Aufnahmekriterien für mögliche Kulturobjekte.“

Bei den Gesprächen mit den Unterzeichnern der Motion konnte aber über diesen Postulatsvorschlag leider keine Einigung erzielt werden. Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass dieser Postulatstext dem Anliegen der Motion nach einem bürgerfreundlicheren Verfahren entspricht. Der Stadtrat beantragt deshalb, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und dieses mit dem vorgeschlagenen Text erheblich zu erklären.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Den vorstehenden Ausführungen wird zugestimmt.
2. Die Vorsteherin der Bauverwaltung wird beauftragt, in diesem Sinne im Grossen Gemeinderat Stellung zu nehmen.

Beilage:
Motion

Protokollauszug an:
Bauverwaltung (3)

