

Vorlage Stadtparlament

Datum	14. September 2021
Beschluss Nr.	873
Aktenplan	731.55 Denkmalpflege, Heimatschutz, Ortsbilder

Inventar der schützenswerten Bauten in der Altstadt (Altstadtinventar), Überarbeitung; Verpflichtungskredit

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Der Überarbeitung des Inventars der schützenswerten Bauten in der Altstadt wird zugestimmt und dafür ein Verpflichtungskredit von CHF 750'000 erteilt. Der Kanton St.Gallen hat einen Beitrag von CHF 200'000 in Aussicht gestellt.
2. Die Kosten werden der Spezialfinanzierung für Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege belastet.

1 Ausgangslage

Das heute gültige Inventar der schützenswerten Bauten in der Altstadt stammt aus der zweiten Hälfte der 1970er Jahre. Der Stadtrat hat es im Jahr 1978 verabschiedet. Es umfasst rund 475 Bauten in der Altstadt mit Erstellungsjahr vor 1920 und klassiert diese in drei Schutz- resp. Erhaltungskategorien. Diese Einstufung nach Kategorien erfolgte aufgrund der baugeschichtlichen und baukünstlerischen Bedeutung und war in jener Zeit üblich. Rückblickend ist festzustellen, dass dabei spätere Eingriffe und Veränderungen am Bauobjekt oftmals negativ beurteilt wurden, was häufig zu einer tieferen Einstufung dieser Gebäude führte. Die UNESCO-Charta von Venedig, aber auch die Leitsätze der Denkmalpflege in der Schweiz (Eidg. Kommission für Denkmalpflege, 2007) anerkennen, dass nicht die Stilreinheit, sondern auch die Entwicklungsgeschichte eines Gebäudes mit entsprechenden zeittypischen Veränderungen einen baugeschichtlichen Wert darstellt und entsprechend bei der Klassierung von Schutzobjekten berücksichtigt werden soll.

Die Einstufung der Objekte hatte anfangs auch eine rechtliche Wirkung, indem sie nicht nur zwischen schützenswerten und erhaltenswerten Bauten, sondern auch zwischen integraler Erhaltung und blossem Fassadenschutz unterschied. Die Rechtswirkung des Altstadtinventars wurde schliesslich durch die städtische Bauordnung vom 29. August 2000 abgelöst, deren Artikel 8 Absatz 1 besagt: «In der Altstadt sind die vor 1920 erstellten Bauten (historische Bauweise) mit den charakteristischen Elementen des Aussenraums sowie die mit besonderer Verfügung unter Schutz gestellten jüngeren Bauten zu erhalten». Seither konnten entsprechend vereinzelt, architektonisch bedeutende Bauten der Zwischen- und Nachkriegszeit zusätzlich mittels Schutzvereinbarungen rechtlich geschützt werden.

Das neue Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, das am 1. Oktober 2017 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass die Inventare mindestens alle 15 Jahre an wesentlich veränderte Verhältnisse angepasst werden sollen. Die letzte Inventarisierung der Altstadt aus dem Jahr 1978 liegt nun bereits mehr als 40 Jahre zurück. Eine Überarbeitung bzw. Neufassung ist deshalb überfällig.

In Anwendung des Managementplans UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk wird für den Stiftsbezirk derzeit eine Schutzverordnung erarbeitet. Als Grundlage hierfür dient ein Gebäudeinventar der Bauten des Stiftsbezirks, das erst kürzlich erneuert wurde. Die Gebäude des Perimeters des Stiftsbezirks sind deshalb im Rahmen des Altstadtinventars nicht zu inventarisieren. Ebenso ist das ganze Stadtgebiet ausserhalb der Altstadt nicht Bestandteil des Auftrags, da das aktuelle Inventar der schützenswerten Bauten ausserhalb der Altstadt erst seit 2012 in Kraft ist. Eine Aktualisierung dieses Inventars soll nach Abschluss des Altstadtinventars, voraussichtlich im Jahr 2023, in Angriff genommen werden soll.

2 Vorarbeiten

Zur Erarbeitung der Ziele für die Überarbeitung des Altstadtinventars wurde im Frühling 2017 eine Konzeptstudie in Auftrag gegeben. Diese setzte sich mit der Frage nach einem zeitgemässen Inventar, dessen Grundlagen und Zielen sowie dessen Umsetzung und Rechtskraft auseinander. Aus der Konzeptstudie gehen vier wichtige Inhalte hervor, welche das Altstadtinventar enthalten soll:

- 1) Beschreibung der Bauten und Aussenräume
Der gesamte Baubestand soll bis zur Gegenwart erfasst werden. Beschrieben werden der materielle Bestand und dessen Zustand zum Zeitpunkt der Aufnahme. Die Beschreibung stellt eine sachliche, präzise datierte Momentaufnahme dar, die mit der Erfassung der gegenwärtigen Nutzungen ergänzt wird.
- 2) Bau-, Eigentums- und Nutzungsgeschichte
Die Baugeschichte betrifft das materielle Bauwerk sowie die am Bauprozess beteiligten Personen und soll auch spätere Eingriffe und Veränderungen chronologisch erfassen. Die Eigentums- und Nutzungsgeschichte betrifft die immaterielle Geschichte der Entstehung und Nutzung des Gebäudes. Für die Baugeschichte kann teilweise auf das alte Inventar oder andere historische Quellen zurückgegriffen werden.
- 3) Denkmalpflegerische Beurteilung
Die denkmalpflegerische Bewertung würdigt das Gebäude als Ganzes, wertet einzelne Eingriffe beziehungsweise Elemente und beurteilt die Bedeutung des Objekts. Der Kommentar zu den Bautappen beschreibt auch die Bedeutung der Eingriffe in Bezug auf die historische Bausubstanz. Daraus lassen sich Aussagen zur Nutzungsverträglichkeit und Veränderbarkeit ableiten.
- 4) Handlungsanweisungen
Die Handlungsanweisungen sind die eigentliche Neuerung des Altstadtinventars und enthalten gleichsam die Erhaltungsziele wie auch das Veränderungspotential. Sie beschreiben die Handlungsgrenzen (Was muss erhalten bleiben?), den Handlungsbedarf (Was muss zum Erhalt getan werden?) und den Handlungsspielraum (Was kann verändert werden?). Diese Handlungsanweisungen ergeben sich aus dem denkmalpflegerischen Wert und aus dem Nutzungspotential des Gebäudes. Die schutzwürdige Substanz kann das Gebäude als Ganzes, Gebäudeteile oder auch nur einzelne Elemente betreffen. Die Handlungsanweisungen im Inventar berücksichtigen aus-

drücklich nur das öffentliche Interesse (Schutz denkmalpflegerisch relevanter Bausubstanz und Erhaltung des Altstadtbilds). Eine Interessenabwägung zwischen anderen, divergierenden Interessen erfolgt erst in den dafür vorgesehenen rechtlichen Gefässen (z.B. Baubewilligungsverfahren).

Anschliessend an die Erarbeitung der Konzeptstudie wurden in einem Pilotprojekt anhand von drei ausgewählten Objekten die Inventarisationsvorgaben des Konzepts auf ihre Tauglichkeit überprüft. Gleichzeitig konnten die Bearbeitungstiefe ausgetestet und damit auch die zu erwartenden Kosten abgeschätzt werden.

Im Anschluss an das Pilotprojekt wurden zur Vorbereitung auf die Gesamtüberarbeitung die Objektdatenbank der Denkmalpflege an die neuen Anforderungen angepasst, die Lagerbücher der Brandassuranz aus dem Stadtarchiv sowie das Fotoarchiv der Baudokumentation als wichtige Quellen für die Inventarisationsarbeit verwaltungsintern vollumfänglich digitalisiert.

3 Rechtliche Umsetzung des Altstadtinventars

Infolge des neuen Planungs- und Baugesetzes wird in den nächsten Jahren eine umfassende Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung notwendig sein (Zonenplan, Baureglement etc.). In diesem Zusammenhang wird auch überprüft werden, ob der Bauordnungsartikel mit dem globalen Schutz der Altstadtbauten vor 1920 weiterhin in Rechtskraft bleiben soll oder ob sich eine Alternativlösung aufdrängt. Die globale Unterschutzstellung der Bauten vor 1920 gemäss Bauordnung gewährt wohl einen umfassenden Schutz der historischen Bausubstanz in der Altstadt, hat aber auch erhebliche Mängel. So lässt sie einerseits wenig Spielraum im Umgang mit der historischen Bausubstanz vor 1920 und missachtet andererseits die architektonischen Qualitäten späterer Zu- oder Umbauten sowie den Umstand, dass die stetige Entwicklung ein wichtiges Charakteristikum der Altstadt darstellt.

Das überarbeitete Altstadtinventar soll einerseits als Arbeitsinstrument für die denkmalpflegerische Praxis dienen. Andererseits soll es die Grundlage für künftige, dannzumal festzulegende Schutzbestimmungen sein. Die rechtliche Umsetzung des Altstadtinventars ist gemäss Planungs- und Baugesetz auf verschiedene Arten möglich, z.B. mittels Schutzzinventar, Schutzverordnung oder wie bisher über die Bauordnung. Welche Form schliesslich gewählt werden soll, hängt von verschiedenen Faktoren ab, unter anderem auch von der Revision der Bau- und Zonenordnung.

4 Kosten

Aufgrund der Erfahrungen im Pilotprojekt ist je nach Bearbeitungstiefe mit einem Arbeitsaufwand von sechs bis zwölf Arbeitsstunden pro Gebäude zu rechnen. Bei rund 500 Objekten in der Altstadt und unter Einbezug objektunabhängiger Kosten ist ein Gesamtaufwand von rund 5'000 Arbeitsstunden anzunehmen, womit Kosten in der Höhe von CHF 750'000 (inkl. MWST) zu erwarten sind.

An die Kosten der Inventarisierung hat der Kanton auf der Grundlage der Verordnung über Kantonsbeiträge an unbewegliche Kulturgüter einen Beitrag in der Höhe von CHF 200'000 in Aussicht gestellt. Vorbehalten bleibt die Zustimmung des Kantonsrats (Kantonsbeiträge von mehr als CHF 20'000 wer-

den aus dem Lotteriefonds finanziert und vom Kantonsrat bewilligt). Die Kosten für die Stadt reduzieren sich folglich voraussichtlich um diesen Betrag, weshalb von Nettokosten in der Höhe von CHF 550'000 auszugehen ist.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Konto: 68.5035.910