



## **Volksabstimmung vom 29. November 2009**

Änderung der Bauordnung –  
Schutzverordnung über die  
künstlerisch oder geschichtlich  
wertvollen Bauten





# Änderung der Bauordnung – Schutzverordnung über die künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten

## Abstimmungsfrage

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie die Änderung der Bauordnung (Schutzverordnung über die künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten) annehmen?

## Abstimmungs- empfehlung

Das Stadtparlament empfiehlt Ihnen, die Änderung der Bauordnung anzunehmen.

Der Stadtrat empfiehlt Ihnen, die Änderung der Bauordnung abzulehnen.

## **Kurzinformation**

Es entspricht einem kulturellen Auftrag und einer gesetzlichen Verpflichtung, künstlerisch oder geschichtlich wertvolle Bauten zu erhalten. Dazu zählen wichtige bauliche Zeugnisse einer bestimmten Epoche, herausragende Werke der Architektur oder prägende Bauten für das Orts- oder Landschaftsbild.

## **Geltende Bauordnung: Inventar des Stadtrates**

Die geltende Bauordnung sieht für Bauten ausserhalb der Altstadt Folgendes vor: In einem vom Stadtrat erlassenen, öffentlich zugänglichen Inventar wird festgehalten, welche Bauten als schutzwürdig erachtet werden. Dieses Inventar hat aber noch keine rechtlich bindende Wirkung, die Inventarfestlegungen können deshalb auch nicht mit Rechtsmitteln angefochten werden. Eine rechtlich verbindliche Unterschutzstellung erfolgt heute in der Regel erst, wenn Sanierungs- oder Umbauarbeiten geplant sind. Dann werden mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Schutzvereinbarungen abgeschlossen, mit denen der genaue Schutzzumfang und die möglichen baulichen Veränderungen einvernehmlich festgelegt werden. Eine Schutzverfügung hingegen muss nur in seltenen Fällen erlassen werden – wenn die Schutzwürdigkeit an sich bestritten wird, keine Einigung über den Schutzzumfang erzielt werden kann oder wenn ein schutzwürdiges Gebäude gefährdet ist. Gegen diese Verfügungen stehen den Betroffenen Rechtsmittel (Einsprachemöglichkeit) zur Verfügung.

## **Neue Regelung: Schutzverordnung des Stadtparlaments**

Gemäss Beschluss des Stadtparlaments soll die Bauordnung für eine neue Regelung geändert werden: Das Stadtparlament erlässt eine Schutzverordnung für die schützenswerten Gebäude ausserhalb der Altstadt. Mit dieser Schutzverordnung wird – im Gegensatz zur bisherigen Inventarlösung – frühzeitig und rechtlich verbindlich über die Schutzwürdigkeit eines Gebäudes entschieden. Mit der

neuen Regelung werden die Mitwirkungsmöglichkeiten des Stadtparlaments und die Rechtsstellung der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gestärkt. Das Parlament erhält die Kompetenz, über die Unterschutzstellung von Bauten zu entscheiden. Eine Schutzverordnung untersteht im Gegensatz zum Inventar dem öffentlichen Auflage- und Einspracheverfahren. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer können sich so gegen die Aufnahme oder die Nichtaufnahme eines Gebäudes frühzeitig wehren – also nicht erst, wenn konkrete Veränderungsabsichten bestehen und Rechtsverfahren zu erheblichen Verzögerungen bei der Realisierung von Sanierungs- oder Umbauprojekten führen können.

Für den Stadtrat und eine wesentliche Minderheit des Stadtparlaments überwiegen die Nachteile der neuen Regelung. Das Stadtparlament ist nicht das geeignete Gremium, um über die Schutzwürdigkeit der einzelnen Bauten zu entscheiden. Es ist kein politischer Entscheid zu treffen. Der vorsorgliche Erlass einer Schutzverordnung ist unnötig und verursacht für alle Beteiligten einen enormen Verfahrensaufwand. Dabei geht es oft gar nicht um die Schutzwürdigkeit als solche, sondern um die konkret möglichen Veränderungen bei Umbauten. Dies kann aber erst im Zusammenhang mit einem konkreten Projekt beurteilt werden. Die Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer können bei der Inventarlösung mit einem Vernehmlassungsverfahren berücksichtigt werden, auch kann über Feststellungsverfügungen eine rechtlich verbindliche Entscheidung frühzeitig erreicht werden.

Im Stadtparlament ist die Änderung der Bauordnung dem obligatorischen Referendum unterstellt worden.

## **Erläuternder Bericht**

### **Der Schutz von wertvollen Bauten – ein kultureller und rechtlicher Auftrag**

In der Volksabstimmung vom 29. November 2009 geht es formell um eine Änderung der Bauordnung – inhaltlich jedoch geht es darum, auf welche Weise der Schutz von «künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten» künftig umgesetzt werden soll. Umstritten ist das Vorgehen dazu. Nicht strittig hingegen ist, dass die Stadt den kulturellen und rechtlichen Auftrag hat, für den Schutz und die Erhaltung besonders wertvoller Bauten und Bauwerke zu sorgen.

#### **Kultureller Auftrag**

Die Stadt hat einen kulturellen Auftrag, Bauten mit einem besonderen architektonischen, städtebaulichen oder historischen Wert zu erhalten. Dazu gehören Gebäude und Bauwerke verschiedenster Art, unterschiedlicher Epochen und jeglicher Nutzung: Mehrfamilienhäuser, Einfamilienhäuser, Villen, Herrschaftssitze, Bauernhäuser, Geschäfts- und Gewerbebauten, Industriebauten, Verwaltungsgebäude, Schulen, Kirchen, Brücken können schützenswert sein – wenn sie tatsächlich die Anforderungen für einen Schutz erfüllen.

#### **Rechtlicher Auftrag**

Die Stadt hat auch einen rechtlichen Auftrag, schützenswerte Gebäude zu erhalten und den Schutz durchzusetzen. Im Kanton St.Gallen ergeben sich die Verpflichtungen der Gemeinden insbesondere aus Art. 98 lit. f des Baugesetzes (BauG), wonach «künstlerisch oder geschichtlich wertvolle Bauten oder Bauteile» als Schutzgegenstände zu erhalten sind. Dieser Schutzauftrag soll in der ganzen Schweiz im Grundsatz in gleicher Weise gelten. Deshalb sind die grundlegenden Regeln – namentlich die grundsätzlichen Kriterien für eine Unterschutzstellung – in einer eingehenden und langjährigen Gerichtspraxis der kantonalen Gerichte und des Bundesgerichtes festgehalten.

Die Gemeinden können die Kriterien für die Schutzwürdigkeit eines Gebäudes oder Bauwerkes somit nicht selbst bestimmen, sie müssen die Vorgaben des übergeordneten Rechts sachgerecht, nachvollziehbar und rechtsgleich auf die in Frage kommenden Gebäude und Bauwerke im Gemeindegebiet anwenden. Dabei haben sie selbstverständlich einen gewissen Ermessensspielraum. Sie können eine Interessenabwägung im konkreten Einzelfall vornehmen und bei einem bestimmten Gebäude z.B. mit berücksichtigen, ob es auch mit vertretbarem Aufwand erhalten werden kann.

### **Besondere Regelung für die Altstadt**

In der Altstadt ist der überwiegende Teil der Gebäude bereits geschützt: Gemäss der neuen, seit drei Jahren gültigen Bauordnung sind in der Altstadt alle Bauten, die vor 1920 erstellt wurden, unter Schutz gestellt. Thema der nachfolgenden Ausführungen und auch der Volksabstimmung ist somit nicht die Altstadt, sondern die Umsetzung des Schutzauftrages für die Bauten ausserhalb der Altstadt.

### **Heutige Regelung**

Gemäss der geltenden Bauordnung werden die schützenswerten Bauten in der Stadt St.Gallen (ausserhalb der Altstadt) in einem Inventar erfasst, aber nur bei einer konkreten Gefährdung auch rechtlich unter Schutz gestellt.

## **Inventar**

In der Stadt St.Gallen (ohne Altstadt) gibt es gegen 13'000 Gebäude. Selbstverständlich ist davon nur ein kleiner, qualifizierter Teil schützenswert. Mit einer systematischen Inventarisierung derjenigen Gebäude, die als schutzwürdig beurteilt werden, wird eine gesamtstädtische, transparente Grundlage und Übersicht geschaffen. Mit der Aufnahme eines Gebäudes oder eines Bauwerkes in das Inventar ist eine Beschreibung und Würdigung dieses Objektes verbunden, gleichzeitig wird begründet, warum die Kriterien für eine Unterschutzstellung in diesem Fall erfüllt sind. Eine Baute kann schützenswert sein z.B.

- aufgrund der historischen oder architekturgeschichtlichen Bedeutung
- aufgrund einer herausragenden architektonischen Qualität
- aufgrund der speziellen Bedeutung für das jeweilige Orts- oder Landschaftsbild
- als Zeugnis einer bestimmten geschichtlichen, sozialen oder baulichen Epoche
- als Beispiel einer einzigartigen Bauaufgabe, einer besonderen Bauweise.

Das Inventar wird vom Stadtrat beschlossen und ist öffentlich. Es informiert die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer darüber, welche Gebäude und Bauwerke als schutzwürdig gelten. Es hat aber keine unmittelbare rechtliche Wirkung, die Einteilungen im Inventar können deshalb auch nicht mit Rechtsmitteln angefochten werden.

## **Schutzmassnahmen**

Gemäss der Regelung der gültigen Bauordnung werden die inventarisierten Bauten nicht vorsorglich, sondern nur «bei Gefährdung» rechtlich unter Schutz gestellt. In den nun gut 30 Jahren der Anwendung des Inventars hat sich eine Praxis entwickelt, die vor allem auf Schutzvereinbarungen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern setzt. Dies bedeutet, dass bei konkreten Bauvorhaben (also grösseren Sanierungen, Umbauten, Erweiterungen, Umnutzun-



gen, etc.) in einer Vereinbarung zwischen Eigentümerseite und Stadt der grundsätzliche Schutz und vor allem der konkrete Schutzzumfang einvernehmlich festgelegt werden. Darin wird bestimmt, wenn möglich einvernehmlich, welche Elemente des Gebäudes – Fassade, Dach, Treppenhaus, etc. – erhalten bleiben und welche Gebäudeteile verändert werden können. Ziel ist jeweils ein vernünftiger Kompromiss zwischen dem Schutzgedanken einerseits und einer zeitgemässen Nutzungsmöglichkeit andererseits. In aller Regel wird ein solcher Kompromiss gefunden, selten muss im Rechtsmittelverfahren entschieden werden. Diese Schutzvereinbarungen sind dann auch Grundlage für die denkmalpflegerischen Subventionen der Stadt. Bisher konnten über 200 Schutzvereinbarungen abgeschlossen werden – dies betrifft gegen die Hälfte der in Frage kommenden Bauten im Privatbesitz.

Es kann – allerdings bisher nur in seltenen Fällen – vorkommen, dass die Schutzwürdigkeit eines Gebäudes an sich umstritten ist, über den Schutzzumfang bei den Verhandlungen zur Schutzvereinbarung keine Einigung erzielt wird oder ein schutzwürdiges Gebäude gefährdet ist. Dann muss eine Schutzverfügung erlassen und im entsprechenden Verfahren über die Schutzwürdigkeit entschieden werden.

## **Problemstellung**

Die geltende Regelung (Inventarlösung) hat Nachteile:

- Die Inventarisierung gibt zwar dem Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin die Information, dass ein Gebäude schutzwürdig sein soll und somit nicht abgebrochen und nur innert bestimmter Grenzen verändert werden darf. Das Inventar ist rechtlich nicht verbindlich. Damit besteht für die Eigentümerseite keine Rechtssicherheit. Gegen diese Absichtserklärung besteht aber kein Einspracherecht.
- Mit der Inventarisierung trifft der Stadtrat weitreichende Entscheidungen über die zu schützenden Gebäude im ganzen Stadtgebiet. Das Parlament hat kein Mitentscheidungsrecht.

## **Neue Regelung**

Das Parlament hat aus diesen Gründen ein neues Vorgehen beschlossen: Die als schützenswert geltenden Gebäude ausserhalb der Altstadt sollen neu mit einer Schutzverordnung formell unter Schutz gestellt werden. Für den Erlass der Schutzverordnung ist das Parlament zuständig und hat somit ein Mitentscheidungsrecht. Gegen den Inhalt der Schutzverordnung stehen Rechtsmittel zur Verfügung – sowohl Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wie auch andere mitbetroffene Dritte (Nachbarn) können sich gegen die Aufnahme oder die Nichtaufnahme eines Gebäudes frühzeitig wehren.

## **Anpassung der Bauordnung**

In der geltenden Bauordnung ist festgelegt, dass der Stadtrat die schützenswerten Bauten inventarisiert und nur bei einer Gefährdung formelle Schutzmassnahmen erlässt. Für die Lösung mit der Schutzverordnung anstelle des Inventars muss deshalb die Bauordnung entsprechend angepasst werden.

Die Bauordnung soll mit einem Artikel 2bis ergänzt werden, wonach das Stadtparlament eine Schutzverordnung für die künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten oder Bauteile erlässt. Der Stadtrat kann ermächtigt werden, die Schutzverordnung später in eigener Kompetenz für einzelne Objekte zu ändern, also neue Gebäude aufzunehmen oder einzelne Bauten aus dem Schutz zu entlassen.

Das Stadtparlament hat dieser Bauordnungsänderung mehrheitlich zugestimmt. Eine Bauordnungsänderung untersteht dem fakultativen Referendum. Gemäss Gemeindeordnung können jedoch 21 Parlamentsmitglieder die Durchführung einer Volksabstimmung verlangen. Dies ist im vorliegenden Falle erfolgt; deshalb untersteht die Bauordnungsänderung dem obligatorischen Referendum.

## **Erlass der Schutzverordnung**

Wenn die Bürgerschaft der Bauordnungsänderung zustimmt, wird der Stadtrat auf der Grundlage des neuen Inventars die eigentliche «Schutzverordnung für die künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten und Bauteile ausserhalb der Altstadt» ausarbeiten. Diese Schutzverordnung wird

- mit besonderen Vorschriften namentlich die grundsätzlichen Kriterien für den Schutzzumfang, die Umschreibung der zulässigen oder unzulässigen Eingriffe und die Kompetenzen des Stadtrates für zusätzliche Ergänzungen oder für Entlassungen aus dem Inventar regeln;
- in einer zusätzlichen Liste die Gebäude aufführen;
- in einem Plan über das Stadtgebiet die schützenswerten Gebäude bezeichnen.

Eine Schutzverordnung muss sich auf eine Auflistung der schützenswerten Gebäude und auf allgemeine Kriterien für die Anwendung beschränken. Der detaillierte Schutzzumfang für die einzelnen Gebäude mit der Bestimmung der schützenswerten äusseren und inneren Gebäudeteile kann nach wie vor erst im Zusammenhang mit einem konkreten Bauprojekt bestimmt werden.

## **Verfahren für die Schutzverordnung**

Die Schutzverordnung muss ein vorgeschriebenes Verfahren durchlaufen:

- Der Entwurf der Schutzverordnung wird während 30 Tagen öffentlich aufgelegt, während dieser Zeit können die Grundeigentümerinnen und die Grundeigentümer wie auch betroffene Nachbarn Einsprache erheben und Streichungen oder Ergänzungen verlangen. Über die Einsprachen muss der Stadtrat entscheiden.
- Die so bereinigte Schutzverordnung wird vom Stadtparlament mit allfälligen Änderungen (welche wiederum aufgelegt werden müssten) erlassen.
- Die vom Parlament erlassene Schutzverordnung kann schliesslich von den Einsprecherinnen und Einsprechern mit Rekurs an den Kanton, mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und dann auch an das Bundesgericht angefochten werden.

Diese Verfahren sind sehr aufwändig und der Zeitbedarf dafür ist heute noch nicht abschätzbar.

## **Politische Entscheidung**

Der «Systemwechsel» mit einer Schutzverordnung statt wie bisher einer Inventarisierung war im Stadtparlament umstritten. Deshalb hat das Parlament beschlossen, die Änderung der Bauordnung, mit der die Grundlage für das neue Verfahren geschaffen wird, der Bürgerschaft vorzulegen. Wenn die Bürgerschaft der Bauordnungsänderung zustimmt, wird das Verfahren für eine Schutzverordnung eingeleitet. Wenn die Bürgerschaft ablehnt, bleibt die bisherige Regelung.

## **Mehrheit des Stadtparlamentes**

Die Mehrheit des Stadtparlamentes empfiehlt der Bürgerschaft das neue Vorgehen mit der Anpassung der Bauordnung und dem Erlass der Schutzverordnung. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ihre Rechte im Zusammenhang mit ihren eigenen Gebäuden wahren können. Nur mit dem

Erlass der Schutzverordnung haben sie die Möglichkeit, rechtzeitig, bevor über ihr Grundeigentum Festlegungen getroffen werden, mit rechtlichen Mitteln vorgehen zu können. Die bisherige Praxis mit den Inventaren führt dazu, dass ohne Mitsprache seitens der Eigentümer-schaft de facto über die Schutzwürdigkeit von Gebäuden entschieden wurde. Dazu kommt, dass nur mit dem Weg über eine Schutzverordnung das Parlament als Volksvertretung in dieser wichtigen Frage einbezogen ist.

### **Stadtrat und eine wesentliche Minderheit des Stadtparlaments**

Für den Stadtrat und eine wesentliche Minderheit des Stadtparlaments überwiegen die Nachteile der neuen Regelung. Das Stadtparlament ist nicht das geeignete Gremium, um über die Schutzwürdigkeit der einzelnen Bauten zu entscheiden. Es ist kein politischer Entscheid zu treffen. Der frühzeitige Schutz durch eine Schutzverordnung ist unnötig und verursacht einen enormen Verfahrensaufwand, ohne dass der Schutzzumfang umfassend geklärt wird. In vielen Fällen geht es gar nicht um die Schutzwürdigkeit als solche, sondern um die konkret möglichen Veränderungen bei Umbauten. Dies kann aber erst im Zusammenhang mit einem konkreten Projekt beurteilt werden. Die berechtigten Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigen-tümer können auch bei der Inventar-Lösung berücksichtigt werden, nämlich durch ein Anhörungsverfahren beim Erlass des Inventars und durch frühzeitige Feststellungsverfügungen, die von den Grundeigen-tümern im Einzelfall verlangt werden können.

**Das Stadtparlament empfiehlt Ihnen, die Änderung der Bauordnung anzunehmen.  
Der Stadtrat empfiehlt Ihnen, die Änderung der Bauordnung abzulehnen.**

St.Gallen, 15. September 2009

Für das Präsidium des Stadtparlaments

Der Präsident:  
*Roland Gehrig*

Der Stadtschreiber:  
*Manfred Linke*

**Beschluss des Stadtparlaments**

Das Stadtparlament hat am 16. Juni 2009 folgenden Beschluss gefasst:

1. Die Bauordnung der Stadt St.Gallen wird mit folgendem Nachtrag I geändert:

Art. 2bis (neu)

Das Stadtparlament erlässt eine Schutzverordnung für die künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten oder Bauteile.

Es kann den Stadtrat ermächtigen, die Schutzverordnung zu ergänzen, einzelne Bauten oder Bauteile aus dem Schutz zu entlassen oder den Schutzzumfang zu verändern.

Art. 3 (geändert)

Der Stadtrat erstellt ein für die Verwaltung verbindliches Inventar der Naturobjekte.

Sind solche Naturobjekte gefährdet, wird das Verfahren auf Erlass von Schutzmassnahmen eingeleitet.

2. Dieser Beschluss wird gemäss Art. 88 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments freiwillig dem obligatorischen Referendum unterstellt.

**Weitere Informationen**

[www.abstimmungen.stadt.sg.ch](http://www.abstimmungen.stadt.sg.ch)

Die Vorlage des Stadtrats an das Stadtparlament kann auch bei der Stadtkanzlei, Rathaus, 9001 St.Gallen, angefordert werden.

Schutzverordnung  
für die künstlerisch  
oder geschichtlich  
wertvollen Bauten

Inventar der Natur-  
objekte



