



1.5 Zuständigkeiten für Denkmalschutz, Denkmalpflege und Archäologie

Der Heimatschutz mit den Teilbereichen Denkmalschutz, Denkmalpflege und Archäologie ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die beteiligten staatlichen Ebenen sind zur Zusammenarbeit verpflichtet. Das vorliegende Kapitel stellt die Aufgaben und Zuständigkeiten der drei Staatsebenen dar, für die Ebenen Kanton und Gemeinden gegliedert in die Abschnitte «allgemeine Aufträge», «Inventarisierung / behördenverbindliche Planung», «Unterschutzstellung», «Bewilligung von baulichen Vorhaben» und «Unterstützungsleistungen bzw. Beiträge» sowie zusätzliche Aufgaben.

1.5.1 Kompetenzverteilung gemäss Bundesverfassung

Für die Regelung von Natur- und Heimatschutz sind gemäss Bundesverfassung grundsätzlich die Kantone zuständig.

Art. 3 u. 42 Abs. 1, Art. 78 Abs. 1 BV

Ergänzend verpflichtet die Bundesverfassung die Bundesbehörden wie auch die kantonalen Behörden dazu, bei Erfüllung von Bundesaufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Heimatschutzes zu nehmen. Der Schutzauftrag ist an eine Interessenabwägung gebunden. Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben sind schützenswerte Gebiete und Objekte grundsätzlich zu schonen. Zudem sind sie ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet.

Art. 78 Abs. 2 BV

Daneben überträgt die Bundesverfassung dem Bund im Verhältnis zu den Kantonen einzelne parallele Kompetenzen für bestimmte Bereiche des Heimatschutzes: Der Bund kann Bestrebungen des Heimatschutzes unterstützen (Förderkompetenz) und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern (Schutzkompetenz). Im Hinblick auf die kantonale Grundzuständigkeit soll er von seiner Schutzkompetenz allerdings nur zurückhaltend Gebrauch machen.

Art. 78 Abs. 3 BV

Der Begriff «Heimatschutz» umfasst als rechtlicher Oberbegriff die Bereiche Denkmalschutz, Denkmalpflege und Archäologie. Er stammt aus dem Bundesrecht (Art. 78 BV, NHG) und wird analog vom neuen PBG verwendet. Davon zu unterscheiden ist der Verein «Schweizer Heimatschutz» (SHS), der sich seit 1905 als Dachorganisation mit 25 kantonalen Sektionen dafür einsetzt, dass Baudenkmäler aus verschiedenen Epochen vor dem Abbruch bewahrt werden und weiterleben.

Im Ergebnis stellt der Heimatschutz (mit dem Baudenkmalschutz, der Denkmalpflege und dem Schutz archäologischer Denkmäler) eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen (inkl. Gemeinden) dar. Die beteiligten staatlichen Ebenen sind zur Zusammenarbeit aufgefordert.

1.5.2 Verbundaufgabe Heimatschutz – Zuständigkeiten gemäss Bundes- und kantonaler Gesetzgebung

Grundlegend für den Heimatschutz sind auf Bundesebene das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sowie das Raumplanungsgesetz (RPG) mit ihren Verordnungen (NHV, RPV). Das NHG richtet sich an den Bund und seine Vollzugsorgane, zu denen auch die Kantone (und die Gemeinden) zählen. Adressaten des RPG sind alle drei Staatsebenen sowie die Bevölkerung.

Das kantonale Recht legt im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) und im kantonalen Kulturerbe-gesetz (KEG) den Heimatschutz ebenfalls als Verbundaufgabe fest, indem es sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden Zuständigkeiten und Aufgaben überträgt, die teilweise miteinander verflochten sind. Die beiden kantonalen Gesetze regeln die Zuständigkeiten und Aufgaben im Heimatschutzbereich teilweise neu.

Art. 114 PBG, Grundsatz

Das PBG verpflichtet den Kanton und die politischen Gemeinden, in ihrem Zuständigkeitsbereich die für den Heimatschutz erforderlichen Eigentumsbeschränkungen festzulegen. Es legt im Sinn einer Selbstverpflichtung fest, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die nötigen Massnahmen zu treffen haben, um Schutzobjekte zu schonen und, soweit das öffentliche Interesse überwiegt, dauernd zu erhalten.

Art. 2 KEG

Das KEG hält als Grundprinzip fest, dass Kanton und Gemeinden und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie Private zu Schutz, Erhaltung und Pflege des Kulturerbes zusammenarbeiten.

1.5.3 Zuständigkeiten und Aufgaben der politischen Gemeinden

Die politischen Gemeinden sind zuständig für:

Allgemein

- die Sorge für *Schutz, Erhaltung und Pflege von in ihrem Eigentum oder Besitz befindlichen Kulturerbe* und – nach Möglichkeit – dessen öffentliche Zugänglichmachung (Art. 5 KEG);
- *das Treffen der nötigen Massnahmen* bei Erfüllung ihrer Aufgaben, um Schutzobjekte zu schonen und, soweit das öffentliche Interesse überwiegt, dauernd zu erhalten (Art. 114 Abs. 2 PBG);

Inventarisierung / behördenverbindliche Planung

- *Erlass und Anpassung* des kommunalen Richtplans mit Aussagen zum Heimatschutz als raumwirksame Aufgabe (Art. 5 PBG);
- *Erstellung, Erlass und Nachführung des Schutzinventars* für Baudenkmäler und/oder archäologische Denkmäler unter Mitwirkung der Bevölkerung und in Zusammenarbeit mit der zuständigen kantonalen Stelle (Art. 118–120 PBG, Art. 11 PBV), sofern die Gemeinde das Schutzinventarmodell wählt oder
- *Erstellung und Revision eines Hinweisinventars* zur Erfassung des Bestandes der schützenswerten Baudenkmäler in Zusammenarbeit mit der zuständigen kantonalen Stelle als Arbeitsgrundlage für ihre Schutzplanungen, sofern die Gemeinde das Schutzverordnungsmodell (Art. 114 und Art. 121 Abs. 1 Bst. a PBG) wählt;
- *die Bezeichnung der Objekte von lokaler Bedeutung* im Schutzinventar (Art. 119 Abs. 1 Bst. b PBG);

Unterschutzstellung

- *die Unterschutzstellung* von Baudenkmälern und archäologischen Denkmälern (Art. 121 Abs. 1 und 3 PBG) inkl. Festlegung von Eigentumsbeschränkungen (Art. 122 Abs. 1 PBG):
 - durch Aufnahme und Beschrieb in einem Nutzungsplan (z.B. in einer Schutzverordnung);
 - durch Baubeschränkungen und Auflagen in der Baubewilligung;
 - ausnahmsweise durch Schutzverfügung, insbesondere bei Gefährdung eines im Schutzinventar erfassten Objekts, bei Entdeckungen oder zur Schaffung einer Grundlage für einen verwaltungsrechtlichen Vertrag;
 - Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags mit der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer zum Schutz von Objekten von lokaler Bedeutung (Schutzvereinbarung, vgl. auch Art. 65 Abs. 1 Bst. f PBG);
- *den Erlass und die Änderung von Schutzverordnungen, Zonenplänen und Sondernutzungsplänen* im Bereich Heimatschutz (Art. 34 PBG);
- *das Treffen von Massnahmen zur Sicherung des Fortbestands von Baudenkmälern und archäologischen Denkmälern*, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer dazu nicht willens oder in der Lage ist (Ersatzvornahme, Art. 123 PBG);
- die Festlegung von klar umschriebenen Typen von Schutzzonen, für die ergänzend zu Art. 18a Abs. 3 RPG eine Baubewilligungspflicht für Solaranlagen gilt (Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG) oder die Bezeichnung von ästhetisch wenig empfindlichen Typen von Bauzonen, in denen auch nicht genügend angepasste Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können (Art. 18a Abs. 2 Bst. a RPG);

Bewilligung von baulichen Vorhaben an schützenswerten oder geschützten Objekten

- den Einbezug der zuständigen kantonalen Stelle in das Baubewilligungs- bzw. Unterschutzstellungsverfahren, wenn Objekte von nationaler oder kantonalen Bedeutung betroffen sind (Art. 121 Abs. 2 PBG);
- die Bewilligung von Massnahmen an unter Schutz gestellten Objekten und die vorgängige Einholung der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle bei Schutzobjekten von nationaler oder kantonalen Bedeutung (Art. 122 Abs. 3 PBG);
- die Bewilligung von Solaranlagen auf Einzelbauten und in Ortsbildern von kantonalen oder nationaler Bedeutung (Art. 18a RPG, Art. 32b RPV);

Baukontrolle, Baupolizei und Verwaltungszwang

- die Baukontrolle bzw. Überprüfung, ob die Ausführung eines Bauvorhabens den massgebenden Vorschriften und Plänen entspricht (Art. 150 Abs. 2 PBG);
- die Anordnung und den Vollzug von notwendigen Zwangsmassnahmen, wenn ein unrechtmässiger baulicher Zustand geschaffen wurde, d.h. wenn ein Baudenkmal oder archäologisches Denkmal widerrechtlich verändert wurde (Art. 158 und 159 PBG);

Provokationsverfahren

- den Entscheid über die Unterschutzstellung eines potenziellen Schutzobjekts zur rechtsverbindlichen Klärung von Schutz und Schutzzumfang ausserhalb eines Nutzungsplan- oder eines Baubewilligungsverfahrens (Art. 116 PBG, Provokationsverfahren);

Unterstützungsleistungen bzw. Beiträge

- die Unterstützung der Bewahrung von auf ihrem Gebiet gelegenen Baudenkmalern von lokaler Bedeutung durch Beiträge (Art. 33 KEG);

Vollzug Aufträge BV, NHG und RPG

- die Sorge – zusammen mit den zuständigen kantonalen Behörden bei der Erfüllung von Bundesaufgaben durch den Kanton – dafür, dass:
 - Ortsbilder, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 3 NHG), und
 - in ein Inventar des Bundes aufgenommene Objekte in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder grösstmögliche Schonung verdienen und von ihrer ungeschmälerten Erhaltung nur abgewichen wird, wenn ihr gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 NHG);
- das Vollziehen des Auftrags von Art. 17 RPG im Rahmen ihrer Nutzungsplanung, nämlich für Ortsbilder, Baudenkmalern oder archäologische Denkmäler Schutzzonen zu erlassen oder für deren Schutz andere geeignete Massnahmen vorzusehen.

1.5.4 Zuständigkeiten und Aufgaben des Kantons:

Der Kanton ist zuständig für:

Allgemein

- die Sorge für Schutz, Erhaltung und Pflege von in seinem Eigentum oder Besitz befindlichen Kulturerbe und – nach Möglichkeit – dessen öffentliche Zugänglichmachung (Art. 5 KEG);
- das Treffen der nötigen Massnahmen bei Erfüllung seiner Aufgaben, um Schutzobjekte zu schonen und, soweit das öffentliche Interesse überwiegt, dauernd zu erhalten (Art. 114 Abs. 2 PBG);

Inventarisierung bzw. behördenverbindliche Planung

- *Erlass und Anpassung des kantonalen Richtplans* mit Aussagen zum Heimatschutz als raumwirksame Aufgabe (Art. 4 PBG) und Bezeichnung der als Kulturdenkmäler von kantonalen Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG geltenden Einzelobjekte (Art. 32b RPV);
- die *Mitarbeit bei der Erstellung der Schutzinventare* (Art. 120 Abs. 1 PBG) und *Hinweisinventare* durch die Gemeinden;
- die *Bezeichnung der Objekte von nationaler und kantonalen Bedeutung* in den Schutzinventaren (Art. 119 Abs. 1 Bst. b PBG; bei Wahl Schutzinventarmodell);
- die *Genehmigung* der Schutzinventare der Gemeinden (Art. 120 Abs. 2 PBG);
- den *Erlass von Schutzinventaren* anstelle der politischen Gemeinde, wenn:
 - die Gemeinde bei Vollzugsbeginn des PBG über eine Schutzverordnung verfügt, die älter als 15 Jahre ist; und
 - die Gemeinde innert 15 Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG kein Schutzinventar oder keine neue Schutzverordnung erlassen hat (vgl. Art. 176 PBG);

Unterschutzstellung

- die *Mitwirkung in Unterschutzstellungsverfahren*, wenn Objekte von nationaler oder kantonalen Bedeutung betroffen sind (Art. 121 Abs. 1 und 2 PBG), insbesondere durch Abgabe einer Stellungnahme in Form eines Fach- oder Amtsberichts. Betroffen sind folgende Verfahren:
 - Nutzungsplanverfahren;
 - Baubewilligungsverfahren;
 - Verfahren zum Erlass einer Schutzverordnung nach Art. 121 Abs. 1 Bst. c PBG;
- die *Bezeichnung der Objekte von nationaler und kantonalen Bedeutung* im Zusammenhang mit dem Erlass oder der Änderung einer Schutzverordnung durch eine Gemeinde, wenn diese das Schutzverordnungsmodell gewählt hat (Art. 121 Abs. 2 PBG);
- die *Vorprüfung und die Genehmigung von Schutzverordnungen, Zonenplänen, Baureglementen und Sondernutzungsplänen*, die den Heimatschutz betreffen, inkl. deren Überprüfung auf Rechtmässigkeit und Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (Art. 35 und 38 sowie Art. 121 Abs. 2 PBG);
- den Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags mit der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer zum Schutz von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern von nationaler oder kantonalen Bedeutung (Art. 121 Abs. 3 und Art. 65 Abs. 1 Bst. f PBG);

Bewilligung von (baulichen) Vorhaben an schützenswerten oder geschützten Objekten

- die *Mitwirkung im Baubewilligungsverfahren*, wenn Objekte von nationaler oder kantonalen Bedeutung betroffen sind (Art. 121 Abs. 2 PBG), insbesondere durch Abgabe einer Stellungnahme in Form eines Fach- oder Amtsberichts bzw. die Erteilung der Zustimmung, wenn mit der Baubewilligung gleichzeitig eine Unterschutzstellung mit einer baulichen Veränderung (Beeinträchtigung, Beseitigung) verbunden ist;
- die *Erteilung der Zustimmung betreffend Bewilligungen von Massnahmen an unter Schutz gestellten Objekten* von nationaler oder kantonalen Bedeutung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (Art. 122 Abs. 3 PBG);
- die *Bezeichnung der Objekte von nationaler und kantonalen Bedeutung* unter den in einer aktuellen Schutzverordnung (vgl. Art. 176 Abs. 2 Bst. b PBG) erfassten oder durch ex lege-Schutz geschützten Objekten, wenn diese von einem baulichen Vorhaben betroffen sind und kein Schutzinventar nach Art. 118ff. PBG oder keine Schutzverordnung mit einer Einstufung der Objekte (national, kantonal, lokal) vorliegt;
- die *Bewilligung der Veränderung, Zerstörung oder Gefährdung einer archäologischen Fundstelle* (Art. 27 Abs. 2 KEG);

Unterstützungsleistungen bzw. Beiträge

- die *Ausrichtung von Kantonsbeiträgen* für Baudenkmäler und archäologische Denkmäler von nationaler oder kantonaler Bedeutung (Art. 31 KEG), insbesondere an:
 - Eigentümerinnen und Eigentümer für Schutz, Erhaltung und Pflege sowie Untersuchung und Erforschung;
 - Dritte (z.B. politische Gemeinden, Private) für Inventarisierung, Untersuchung und Erforschung;
 - Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Dritte für Architekturwettbewerbe und Planungen;
- die *Ausrichtung von Bundesbeiträgen* für Massnahmen zur Erhaltung schützenswerter Objekte gestützt auf die mit dem Bund abgeschlossenen Programmvereinbarungen (Art. 4ff NHV) und die Begleitung von Vorbereitung, Ausführung und Abschluss der Vorhaben aus fachlicher Sicht;
- die *denkmalpflegerische und archäologische Beratung und Information* von (Art. 29 KEG):
 - Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Besitzerinnen und Besitzern von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung;
 - politischen Gemeinden;

Archäologische Sicherungs- und Untersuchungsmassnahmen, archäologische Arbeiten

- die *Sicherung und wissenschaftliche Untersuchung von archäologischen Fundstellen und von archäologischen Denkmälern*, die nicht erhalten werden können (Art. 125 PBG);
- die Ausführung archäologischer Arbeiten oder die Erteilung der Zustimmung für und die Beaufsichtigung von archäologischen Arbeiten, die durch Dritte ausgeführt werden (Art. 127 PBG, Art. 23 Abs. 1 KEG);
- die *Bewilligung technischer Hilfsmittel* (z.B. Metalldetektoren) zum Absuchen des Untergrunds in der Absicht, Gegenstände zu entdecken, die archäologische Funde sein könnten (Art. 24 KEG);
- die *Verlegung archäologischer Denkmäler an einen anderen Ort*, wenn die Erhaltung im ursprünglichen Grundstück nicht möglich oder mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden ist (Art. 28 KEG);

Überlieferung

- die *Überlieferung von Kulturerbe* im Eigentum des Kantons *durch Untersuchung, Erschliessung, Erforschung, Dokumentation und Vermittlung* (Art. 6 KEG);
- die *Untersuchung, Erforschung und Dokumentation von Baudenkmalern* im Eigentum Dritter (Art. 30 KEG);

Staatsaufsicht

- die Ausübung der Staatsaufsicht über Tätigkeiten der kommunalen Behörden im Bereich Heimatschutz (Art. 155–161 des Gemeindegesetzes [sGS 151.2]; abgekürzt GG); Baudepartement: Aufsicht über die Orts-, Regional- und kantonale Planung sowie die Baupolizei; Department des Innern: Aufsicht über die übrigen Bereiche (Art. 25a^{bis} und b, Art. 22 Bst. c des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]);

Vollzug Aufträge BV, NHG und RPG

- die Sorge für einen sachgerechten und wirksamen Vollzug von Verfassungs- und Gesetzesauftrag, er bezeichnet dazu Amtsstellen als Fachstellen für Heimatschutz und Denkmalpflege (Art. 26 Abs. 1 NHV);
- die Sorge dafür (zusammen mit den Gemeinden), dass bei der Erfüllung von Bundesaufgaben durch den Kanton:

- Ortsbilder, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 3 NHG), und
- in ein Inventar des Bundes aufgenommene Objekte in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder grösstmögliche Schonung verdienen und von ihrer ungeschmälerten Erhaltung nur abgewichen werden darf, wenn ihr gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 NHG).

1.5.5 Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundes

Der Bund ist zuständig für:

- die Genehmigung des kantonalen Richtplans (Art. 11 RPG), u.a. bezüglich der als Kulturdenkmäler von kantonalen Bedeutung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG im Richtplan bezeichneten Einzelobjekte im Zusammenhang mit der Bewilligung von Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von nationaler oder kantonalen Bedeutung;
- die Erstellung von Inventaren von Objekten von nationaler Bedeutung (z.B. Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung [ISOS]);
- die Sicherung schützenswerter Objekte, vertraglich oder, wenn dies nicht möglich ist, durch Enteignung (Art. 15 NHG);
- die befristete Unterschutzstellung von geschichtlichen Stätten oder Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung, denen unmittelbare Gefahr droht, und die Anordnung der nötigen Sicherungen zu deren Erhaltung (Art. 16 NHG);
- die Unterstützung von Heimatschutz und Denkmalpflege durch Gewährung von globalen Finanzhilfen für die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation von schützenswerten Ortsbildern, geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmälern auf der Grundlage von Programmvereinbarungen (Art. 13 NHG);
- die Zustimmung zu baulichen Änderungen an Objekten, die Bundesbeiträge erhalten haben (Art. 7 Abs. 1 Bst. b NHV).
- die Sorge, dass bei der Erfüllung von Bundesaufgaben durch den Bund:
 - Ortsbilder, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 3 NHG), und
 - in ein Inventar des Bundes aufgenommene Objekte in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder grösstmögliche Schonung verdienen und von ihrer ungeschmälerten Erhaltung nur abgewichen werden darf, wenn ihr gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 NHG).

Herausgeberin

- Kanton St.Gallen, Kantonsarchäologie, Rorschacherstrasse 23, 9001 St.Gallen, www.archaeologie.sg.ch, Tel. 058 229 38 71, archaeologie@sg.ch
- Kanton St.Gallen, Kantonale Denkmalpflege, St.Leonhard-Strasse 40, 9001 St.Gallen, www.denkmalpflege.sg.ch, Tel. 058 229 38 71, denkmalpflege@sg.ch

Literatur

Walter Engeler: Das Baudenkmal im schweizerischen Recht. Untersuchungen zum materiellen Baudenkmalbegriff und dem Verfahren der Unterschutzstellung, Zürich 2008.

Stand

Dezember 2018
