

**Bildungsdepartement**  
Herrn RR Michael Stähli  
Kollegiumstrasse 28  
Postfach 2190  
6431 Schwyz

Schwyz, 23. November 2016

## **Vernehmlassung zum Entwurf des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz (KNHG)**

Sehr geehrte Herr Regierungsrat

Die FDP ist eingeladen, zur obgenannten Gesetzesvorlage Stellung zu nehmen. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, unsere Haltung einzubringen.

### **1. Übersicht**

Einleitend erlauben wir uns einmal mehr, die organisatorische Angliederung der Denkmalpflege an das Bildungsdepartement grundsätzlich als unzweckmässig in Frage zu stellen. Sie führt dazu, dass sich ausschliesslich Personen mit dem Denkmalschutz beschäftigen, welche ansonsten keinerlei Bezug zur Bauwirtschaft oder sonstigen raumplanerischen Belangen haben. Dies führt unweigerlich zu einer einseitigen Betrachtungsweise.

Die Thematik rund um die Denkmalpflege führte in letzter Zeit vermehrt zu Diskussionen und Problemen in Zusammenhang mit Bauvorhaben. Das kantonale Gesetz über den Natur- und Heimatschutz vermag in diesen Belangen heute nicht mehr zu genügen, weshalb der Regierungsrat eine Totalrevision in Auftrag gegeben hat.

### **Allgemeine Feststellungen**

Eine Totalrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes wird grundsätzlich begrüsst. Die FDP hat bereits mehrfach auf den Handlungsbedarf hingewiesen. Aktuell besteht eine nicht zu unterschätzende Rechtsunsicherheit. Es ist für Bauherren und Planer oft überraschend und nicht nachvollziehbar, warum eine Liegenschaft durch das KNHG tangiert ist. Zudem werden derzeit oft Expertisen in Zusammenhang mit der Schutzwürdigkeit von Objekten erstellt. Pragmatische und klare Entscheidungen werden oft vermisst. Die vielen Begrifflichkeiten rund um den Denkmalschutz sind oft unklar und nicht genau definiert. Sie lassen Interpretationsspielraum offen und führen zu Unklarheiten.

Die geplante Totalrevision des KNHG hat gemäss Regierungsrat zum Ziel, die Kompetenzen klarer zu regeln und die Gemeindeautonomie zu stärken. Aus Sicht der FDP führt die Revision jedoch zu einer noch grösseren Machtkonzentration bei der Denkmalpflege und nicht zu der erhofften Stärkung der Stellung von Gemeinden und Grundeigentümern. Bereits mit dem Postulat P4/15 wurde eine Gesetzesrevision in diese Richtung gefordert. Das Postulat scheint aus unserer Sicht jedoch nicht erfüllt, sondern die geforderte Stossrichtung wurde ins Gegenteil verkehrt und damit verfehlt. Die Kompetenzen der demokratisch schlecht bis gar nicht legitimierten Denkmalpflege wurden noch weiter ausgebaut und die Position der Grundeigentümer und Gemeinden wurde markant geschwächt. Aus diesen Gründen lehnen wir den vorliegenden Entwurf einer Totalrevision des KNHG ab und beantragen eine Rückweisung zur Überarbeitung. Eine detaillierte Begründung und die geforderten Anpassungen werden nachfolgend erläutert. Ein allfällig überarbeiteter Entwurf soll erneut in die Vernehmlassung geschickt werden.

In folgenden Punkten erachten wir das Postulat P4/15 als nicht erfüllt:

- Die vorliegende Revision sieht eine massive Einschränkung der Gemeindeautonomie vor;
- Die Stellung der Grundeigentümer sowie die Eigentumsfreiheit wird markant geschwächt;
- Ein Anhörungsrecht für Grundeigentümer bei oder vor Aufnahme in ein Inventar ist nicht genügend klar vorgesehen (rechtliches Gehör);
- Es sind (im Gegensatz zu den Gesetzen von anderen Kantonen (Bsp. LU) keinerlei Mitspracherechte der Grundeigentümer vorgesehen;
- Es fehlen Bestimmungen hinsichtlich der Entschädigung für Eigentumsbeschränkungen;
- Dem Gesetz ist nicht zu entnehmen, wie das Verfahren auf Erlass einer definitiven Schutzmassnahme ausgestaltet sein soll. Insbesondere enthält das Gesetz ausser dem allgemeinen Verweis auf das VRG keinerlei Verfahrensbestimmungen, womit ein Rechtsschutz für einen Nichtjuristen nicht erkennbar ist.
- Die angedrohte Busse von bis zu Fr. 50'000.- sprengt im Vergleich zu den umliegenden Kantonen jeglichen Rahmen;
- Ausnahmeregelungen für Härtefälle fehlen;
- Eine Kostenabgeltung ist nicht vorgesehen;
- Die Fachstelle für Denkmalpflege bleibt faktische Baubewilligungsbehörde, wobei ihre Stellung noch verstärkt wird.

### **Zielsetzungen der Revision**

Das Revisionsziel bestand u. a. in einer Erhöhung der Rechtssicherheit. Daneben sollten aber auch andere Aspekte berücksichtigt werden. Neben dem blinden und bedingungslosen Schutz von historischer Bausubstanz sollten auch ökologische Aspekte (energetisch sinnvolles Bauen), wirtschaftliche Aspekte (Nutzungsmöglichkeiten nach heutigem Maßstab) und raumplanerische Überlegungen (Verdichtung) in die Revision einfließen. Leider wird im Gesetz nicht erwähnt, dass jeweils im Einzelfall auch eine sorgfältige Abwägung der involvierten Interessen stattfinden soll, was unerlässlich ist. Der Denkmalschutz soll nur in Sondersituationen oberste Priorität haben.

Industriebauten werden zudem im Vernehmlassungsbericht explizit erwähnt. Diesbezüglich ist eine Schutzwürdigkeit grundsätzlich zu verneinen, wir lehnen die Schutzwürdigkeit von

Industrie- und Gewerbebauten, insbesondere jüngerer Datums klar ab. Im Kanton Schwyz sind keinerlei schutzwürdigen Industriebauten vorhanden, zudem schränken solche Unterschutzstellungen die Gewerbefreiheit nur unnötig ein.

### **Heimatschutzkommission**

Die Kompetenzen der Denkmalpflege sind weitreichend; entscheidet sie doch faktisch darüber, ob und wie gebaut werden kann oder nicht. Die FDP hält daran fest, dass derart umfangreiche Kompetenzen einzelner Personen einer gewissen demokratischen Legitimation bedürfen, welche derzeit nicht gegeben ist. Daher könnte eine Heimatschutzkommission eine breitere Abstützung bieten.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Variante macht aber so nur wenig Sinn, da die Heimatschutzkommission keinerlei Befugnisse und nicht einmal ein Antragsrecht hat. Die Schaffung einer Heimatschutzkommission macht für uns nur Sinn, wenn darin verschiedenste Interessengruppen (nicht nur dem Denkmalschutz nahe stehende Personen) vertreten sind und die Kommission auch mit Entscheidkompetenzen ausgestattet wird. Eine Heimatschutzkommission sollte anhand von fachlichen, aber auch von politischen Kriterien zusammengesetzt sein. Die Wahl durch den Regierungsrat ist aus unserer Sicht zu einseitig abgestützt, Wahlempfehlungen und die Wahl selber stützen sich somit einzig auf Empfehlungen von kantonalen Amtsstellen. Andere Parteien wie die Gemeinden und Bezirke, sowie Private werden nicht berücksichtigt. Wir schlagen deshalb vor, dass die Heimatschutzkommission (analog zum Erziehungsrat) durch den Kantonsrat gewählt wird. Sollte der Regierungsrat an der Wahl der Heimatschutzkommission in der geplanten Form festhalten, lehnen wir eine solche Kommission grundsätzlich ab. Die Heimatschutzkommission sollte das Bindeglied zwischen Kanton, Gemeinden und Bezirken, sowie Privaten und Verbänden bilden, weshalb eine Wahl auch demokratisch zu erfolgen hat.

### **ISOS / Ortsbildschutz**

Das aktuell referenzierte ISOS ist über 20 Jahre alt und somit überholt. Es macht keinen Sinn, direkt darauf abzustützen. Zudem ist ISOS durch den Bund definiert und der Kanton oder die betroffenen Gemeinden haben keine Einflussmöglichkeit.

Alternativ schlagen wir vor, dass von ISOS erfasste Gemeinden eine Kernzonenplanung machen sollten, welche ISOS berücksichtigt. Damit könnten die Gemeinden direkt Einfluss nehmen. Die entsprechend klar definierten Kernzonen wären transparent und für die Grundeigentümer nachvollziehbar.

### **Schutzinventar**

Ein Objektschutz analog dem bekannten KIGBO ist auch für die FDP unbestritten. Die Überführung der aktuellen Objekte in ein neues Schutzinventar und Hinweisinventar erachten wir jedoch als zu wenig überzeugend. Ein Inventar, wie es bislang geführt wurde, hat sich im Grundsatz bewährt. Definitionen und Ergänzungen im Gesetz zum KIGBO sind sicherlich richtig.

Es sollten jedoch keine Grundsatzstudien, respektive Nachführung erfolgen mit dem Ziel die Inventare, insbesondere das Hinweisinventar zu erweitern.

Im Gegenteil fordern wir eine Beschränkung der maximalen Anzahl von Objekten im Schutzinventar. Der aktuelle Bestand von Objekten im KIGBO darf nicht erweitert werden.

Bei der Umsetzung von zwei Inventaren und somit vor der Aufnahme von neuen Objekten in das Hinweisinventar sollte zudem nicht nur die betroffene Gemeinde sondern auch der Grundeigentümer ein Mitspracherecht haben. Die Aufnahme eines Objektes in das Hinweisinventar hat, entgegen den Ausführungen des Regierungsrates, direkte Auswirkungen auf die Eigentumsrechte der Grundeigentümer. Bauprojekte werden verzögert, verteuert, ja gar verunmöglicht. Durch die Unterschutzstellung eines Grundstücks oder Bauwerks entstehen stets eine Wertverminderung für den Eigentümer und damit auch Fragen der mindestens teilweisen materiellen Enteignung. Dementsprechend ist im Gesetz klar aufzuzeigen, wie sich der Eigentümer gegen eine Unterschutzstellung zur Wehr setzen kann, bzw. welche Rechtsmittel ihm zur Verfügung stehen.

Denkmalpflegerische und Baurechtliche Aspekte widersprechen sich mitunter (z. Bsp. Raumhöhen, Vorschriften Gastronomie, Lüftungen etc.). Insbesondere hier sollten Ausnahmen z. Bsp. in Bezug auf das PBG möglich sein, um dem Bauherrn mehr Handlungsspielraum zu geben.

Weiter wünschen wir eine zeitliche Begrenzung der Verweildauer von Objekten im Hinweisinventar. Für die Betroffenen ist die Aufnahme in ein Inventar mit vielen Unsicherheiten verbunden, welche rasch geklärt werden sollten. Eigentümer sollen bei Glaubhaftmachung eines aktuellen Interesses hinsichtlich der Schutzwürdigkeit ihres Grundstücks oder Objektes Anspruch auf einen verbindlichen Entscheid innert Jahresfrist haben.

Die Aufnahme, resp. den Eintrag der geschützten Objekte ins Grundbuch begrüßen wir. So entsteht Rechtssicherheit im Falle eines Eigentümerwechsels, geschützte Objekte sind im Grundbuchauszug erkennbar.

Die Aufnahme eines Objektes in ein Schutzinventar hat für den betroffenen Grundeigentümer immer auch massgebliche finanzielle Folgen. Einerseits wird der Wert der Liegenschaft reduziert, andererseits entstehen Mehrkosten bei einem Umbau oder einer Sanierung. Aus diesem Grund sind Entschädigungszahlungen resp. Beiträge an Sanierungskosten von Seite des Kantons immer wieder ein Thema. Solche Entschädigungszahlungen oder Beiträge sollten deshalb im Gesetz nach Art und Umfang definiert werden.

Der Umgebungsschutz von inventarisierten Objekten sollte pragmatisch erfolgen und nicht ausschliesslich denkmalpflegerische Aspekte berücksichtigen. Der Umgebungsschutz an sich ist zu präzisieren und ganz klar festzulegen. Die Bezeichnung der „Aura“ eines Gebäudes ist hier zu wenig genau und sehr stark abhängig vom subjektiven Empfinden des jeweiligen Betrachters. Wir fordern deshalb die Streichung des Artikels 16 zum Umgebungsschutz. Er ist durch eine präzisere Definition des Umgebungsschutzes (z. B. Definition auf das betroffene Grundstück) zu ersetzen.

### **Archäologische Untersuchungen**

Die Kosten für archäologische Untersuchungen sind vollumfänglich durch die öffentliche Hand zu tragen, fällt doch auch das Eigentum an archäologischen Funden dem Kanton zu. Die FDP lehnt eine finanzielle Beteiligung der Grundeigentümer bis zu einem „zumutbaren“ Betrag von Fr. 20'000.00 klar ab.

## **Finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen des KNHG in dieser Form wären markant und würden den Kanton direkt treffen. Die Formulierung auf S. 21 des RRB unter dem Titel der Ausgabenbremse ist für uns daher nicht nachvollziehbar.

Zudem sind die indirekten Kosten für betroffene Eigentümer teilweise erheblich. Eingriffe der Denkmalpflege kommen einer massiven Eigentumsbeschränkung gleich, sofern die Rahmenbedingungen bei einem Erwerb nicht klar sind. Dies gilt es immer zu berücksichtigen.

## **2. Anmerkungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln**

### **§ 2, Abs. 2**

Zur Erfüllung der Aufgaben soll auch eine Güterabwägung berücksichtigt werden. Die Aspekte Ökologie (energetisch sinnvolles Bauen), Ökonomie (wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeiten nach heutigem Massstab), und Raumplanung (verdichtetes Bauen) sollen ins Gesetz ebenfalls Eingang finden.

### **§ 4**

Der Landschaftsschutz richtet sich nach den Bundesvorgaben BLN und NHG. Eine weitere Ergänzung ist nicht notwendig. Wir erachten einen Verweis auf die Bundesgesetzgebung als genügend.

### **§ 5, Abs. 3**

Die Bestimmung implementiert die Stellung der Denkmalpflege als faktische Baubewilligungsbehörde. Es findet eine deutliche Ausweitung der Kompetenzen der kantonalen Fachstelle gegenüber heutigem Recht statt, welche wir klar ablehnen. Durch die erwähnten baulichen Massnahmen wird der Handlungsspielraum des Privaten zu weit eingeschränkt, administrative Mehraufwendungen werden befürchtet.

### **§ 6**

Wenn die zuständigen Behörden im Rahmen des vorsorglichen Schutzes von Objekten auch aktiv Massnahmen zur Erhaltung anordnen können, ist den Grundeigentümern ein Anhörungsrecht sowie ein Rechtsmittel einzuräumen. Das Verfahren für die Einleitung zur Unterschutzstellung und die Definition der nötigen Massnahmen zu ihrer Erhaltung ist im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit zeitlich auf max. ein Jahr zu beschränken. Abs. 2 macht keinerlei Angaben darüber, wie das Verfahren auf Erlass einer definitiven Schutzmassnahme zu erfolgen hat. Anhörungs- und Mitwirkungsrecht der Betroffenen sind nicht geregelt und für den Laien ist auch nicht ersichtlich, wie er sich gegen angeordnete Schutzmassnahmen zur Wehr setzen kann.

### **§ 7, Abs. 2**

Die Aufzählung der Schutzobjekte, insbesondere der Ortsbilder und Siedlungen, lassen einen grossen Interpretationsspielraum zu. So können sämtliche Ortsbilder und Siedlungen, welche eine gewisse historische Relevanz aufweisen, unter Schutz gestellt werden. Diese Ausführungen gehen unserer Ansicht nach zu weit. Die Kompetenzen der Fachstelle werden zu stark ausgeweitet.

### **§ 8, Abs. 3**

Dieser Absatz ist ersatzlos zu streichen. Die Einstufungskriterien führen zu Willkür. Erfahrungsgemäss werden solche Aufzählungen herangezogen, um Objekte unter Schutz zu stellen, welche keines Schutzstatus bedürfen.

### **§ 9**

Neue Unterschutzstellungen sollen nur mit Zustimmung der Grundeigentümer erfolgen dürfen, ausserdem ist nicht ersichtlich, wie sich der Eigentümer wehren kann. Eine Unterschutzstellung ohne Rechtsmittel kommt einer faktischen Enteignung gleich.

Abs. 3 (Anmerkung im Grundbuch) wird von der FDP begrüsst.

### **§ 10, Abs. 2**

Antrag auf Streichung.

Begründung: Vom Grundeigentümer kann nicht verlangt werden, dass er ein geschütztes Objekt dauernd unterhalten muss, wohlgerne mit Auflagen und Begleitung des Denkmalschutzes. Aus liberaler Sicht ist eine solche Bevormundung des Bürgers abzulehnen. Ausserdem ist es auch möglich, dass ein Eigentümer gar nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügt.

### **§ 11 ff.**

Wir lehnen die Schaffung eines Hinweisinventares ab. Ein zweites Inventar bringt administrativen Aufwand und Kosten. Wir sehen keinen Vorteil in einem zusätzlichen Inventar. Ausserdem verstärkt sich die Unsicherheit der Betroffenen, wenn es ein Inventar gibt, welches Objekte enthält, „deren Schutz erwogen wird“.

Deshalb ist die FDP für die Streichung der Art. 11 bis 13

### **§ 15**

Antrag auf Streichung

Begründung: Die so geplanten vorsorglichen Massnahmen sind reine Willkür und führen zu einer Rechtsunsicherheit für den Privaten. Zudem ist das in Abs. 2 genannte Verfahren auf Erlass einer definitiven Schutzmassnahme nicht definiert.

### **§ 17, Abs. 3**

Der Begriff des Bundesinventars mit dem Ziel der Substanzerhaltung ist durch die gängigere Bezeichnung Schutzziel A zu ersetzen.

Als möglicher Weg des Ortsbildschutzes schlagen wir eine Kernzonenplanung als Mittel für die Gemeinden vor. Diese soll es ermöglichen, die Aspekte des Ortsbildschutzes (insbesondere des ISOS) zu berücksichtigen und so ein verlässlicheres Hilfsmittel für alle Betroffenen zu schaffen.

### **§ 18 ff.**

Das Thema Archäologie ist in der Bundesgesetzgebung klar geregelt. Wir wollen diesbezüglich keine zusätzlichen kantonalen Vorschriften und schlagen lediglich einen Verweis auf die Bundesgesetzgebung vor, wie dies in anderen Kantonen auch gemacht wird.

## **§ 20**

Eine vorübergehende Einstellung von Bauarbeiten durch die Baubewilligungsbehörde hat immer einschneidende finanzielle Auswirkungen für den Bauherrn zur Folge. Derartige Einstellungsverfügungen sind deshalb zeitlich auf max. 2 Monate zu begrenzen.

## **§ 22**

Die Übernahme der zumutbaren Kosten (vom RR bis Fr. 20'000.- bezeichnet) durch den Grundeigentümer bei archäologischen Funden lehnen wir klar ab. Insbesondere angesichts des Umstandes, dass das Eigentum von archäologischen Funden an den Kanton übergeht, hat dieser auch die Kosten für Untersuchungen, Ausgrabungen, etc. zu tragen.

## **§ 24, Abs. 2**

Der Regierungsrat bezeichnet gem. Vorschlag die zuständigen Fachstellen, und ist ebenfalls für deren personelle Besetzung zuständig. Angesichts der Tatsache, dass die Fachstelle Denkmalschutz weitreichende, die Eigentumsrechte der Bürger massiv tangierende Kompetenzen hat, beantragen wir, dass die Wahl des kantonalen Denkmalschützers sowie auch der Heimatschutzkommission alle vier Jahre durch den Kantonsrat zu erfolgen hat. Nur so ist eine minimale demokratische Legitimation sichergestellt.

## **§ 26**

Wie unter Ziff. 1 erläutert, lehnen wir eine Heimatschutzkommission in der vorgeschlagenen Form ab. Falls überhaupt, ist die Heimatschutzkommission nicht nur nach fachlichen, sondern auch nach politischen Kriterien zusammenzusetzen.

## **§ 27**

Die Vorlage sieht eine Aufsichtspflicht bezüglich Schutz und Pflege der Schutzobjekte bei den Gemeinden vor, wohingegen die Entscheidkompetenzen bei den kantonalen Amtsstellen liegen. Zwecks Vereinheitlichung sollte die Kompetenz, insbesondere lit. d) ebenfalls bei den Gemeinden liegen.

## **§ 28**

Was das Verfahren anbelangt, wird in dieser Bestimmung lapidar auf das VRG und das JG verwiesen. Damit ist für von Schutzmassnahmen betroffene Bürger, welche juristische Laien sind, nicht erkennbar, wie sie sich wehren können. Es sollte im Gesetz mindestens explizit vermerkt werden, welche Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

## **§ 29**

Die Strafbestimmungen sollten sich, wie in anderen Kantonen auch, nach dem Ordnungsbussengesetz richten. Als Höchstbusse schlagen wir Fr. 5'000.00 vor.

### 3. Fazit

Insgesamt hat die historische Bausubstanz im Kanton Schwyz auch für die FDP eine grosse Bedeutung. Auf der anderen Seite muss aber auch eine Erneuerung stattfinden können, welche auch ökologischen und ökonomischen Aspekten Rechnung trägt. Der Gesetzesentwurf schwächt die Stellung von Gemeinden und Grundeigentümern einschneidend und weitet die Kompetenzen der kantonalen Fachstelle für Denkmalschutz, welche momentan im Wesentlichen durch eine einzige Person besetzt ist, massiv aus. Diese Stossrichtung können wir nicht unterstützen.

Schliesslich sind die Begrifflichkeiten in Zusammenhang mit den zuständigen Behörden durchwegs unklar und uneinheitlich. Bezeichnungen wie „zuständige Stellen“, „entsprechende Fachstellen“ oder „zuständige Behörden“ sind durch präzisere, auch für Laien verständliche Bezeichnungen wie „zuständige Gemeinde“ oder „Amt für Kultur“ zu ersetzen

Wir danken dem Regierungsrat für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
FDP.Die Liberalen.