



Herisau, 2. Februar 2015

Fredi Altherr
Kantonaler Denkmalpfleger
Tel. 071 353 67 45
Fax 071 353 67 47

Teilrevision des kantonalen Baugesetzes (BauG)

20 Fragen und Antworten zur Abschaffung der kommunalen Ortsbildschutzzonen

In seiner Oktobersitzung hat der Kantonsrat im Rahmen der ersten Lesung der Teilrevision des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht mit 51 : 8 Stimmen bei 4 Enthaltungen den Antrag von KR Walter Grob, Teufen, auf Beibehaltung der kommunalen Ortsbildschutzzonen abgelehnt. Die Pflege der Ausserrhoder Dörfer soll somit auf Kernzonen beschränkt werden. Zum Zweck der guten Gestaltung in Kernzonen haben sich die zuständigen Bewilligungsbehörden und Private bei Bauvorhaben, welche nach aussen wesentlich sichtbare Veränderungen beinhalten, durch ein Fachgremium beraten zu lassen. Die zweite Lesung des Geschäfts findet am 11. Mai 2015 statt.

Im Zusammenhang mit den geplanten Änderungen werden der Denkmalpflege immer wieder Fragen zu den Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf den Schutz und die Pflege der Ausserrhoder Dörfer gestellt.

1. Was sind kommunale Ortsbildschutzzonen?

Ortsbildschutzzonen der Gemeinden stellen die Pflege der Dörfer sicher. Bisher wurde zwischen Zonenplänen mit Angaben zu den verschiedenen Nutzungen und Zonenplänen mit Schutzzonen und Schutzobjekten unterschieden. Neu sollen die beiden Aspekte zusammengeführt werden.

In den Baureglementen der Gemeinden werden Ortsbildschutzzonen meist folgendermassen definiert:

Ortsbildschutzzonen bezeichnen künstlerisch und geschichtlich besonders wertvolle Ortsbilder, welche in ihrer Erscheinungsform zu erhalten sind.

Neubauten, Umbauten und Renovationen haben sich in Gebäudeform und Stellung, Baumassen, Fassaden und Dachgestaltung sowie Material- und Farbwahl der wertvollen Bausubstanz des Ortsbildes anzupassen, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht.

Die Behörde kann Abweichungen von der Regelbauweise gestatten oder verlangen, soweit dies für den Schutz des Ortsbildes erforderlich ist.



Abbrüche werden nur bewilligt, wenn die Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz in Abwägung des künstlerischen oder historischen Wertes nicht möglich oder nicht sinnvoll ist und wenn die entstehende Lücke das Ortsbild nicht stört oder die Ausführung eines bewilligten Neubaus gesichert ist.

Das Ortsbild prägende Freiräume, Bäume, Vorgärten usw. sind zu erhalten oder wieder herzustellen.

Bauten und Anlagen in der Umgebung von Ortsbildschutzzonen und Schutzobjekten sind so zu gestalten, dass deren künstlerischer oder geschichtlicher Wert nicht beeinträchtigt wird.

2. Verhindert der kommunale Ortsbildschutz die Entwicklung der Dörfer?

Dies wird zwar oft behauptet. Es gibt aber keine belegten Anhaltspunkte, welche diese Annahme stützen. Es gibt unterschiedliche Gründe, welche Investitionen in unseren Dörfern behindern. Meist sind es unattraktive Lagen an Hauptstrassen und mangelhafte Vorstellungen, wie zeitgemässer Wohnraum mit privaten Aussenbereichen und Parkierungsmöglichkeiten in derart anspruchsvollen Situationen konzipiert werden könnte.

Oft fehlt das Geld, um die werterhaltenden Renovations- und Umbauarbeiten an historischen Bauten zu tätigen. Weiter sind akzeptable Renditen trotz schlechter Bausubstanz und niedrigen Geschosshöhen mitverantwortlich für den unerfreulichen Gesamtzustand der Dörfer.

Laut Postulat zur Abschaffung kommunalen Ortsbildschutzzonen verhindert das schlechte Image von Schutzzonen eine bauliche Entwicklung. Unterschiedliche Haltungen der verschiedenen Baubehörden bei der Beurteilung von Abbruchgesuchen und Ersatzneubauten kommen erschwerend dazu.

3. Wie unterscheiden sich die kommunalen von den nationalen Ortsbildschutzzonen?

Gestützt auf Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz NHG verordnet der Bundesrat das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung ISOS. Bisher bezeichneten die Gemeinden gem. Art. 19 des Kantonalen Baugesetzes BauG ergänzend Ortsbildschutzzonen von kommunaler Bedeutung.

In den nationalen Ortsbildschutzzonen ist das Kantonale Planungsamt für Baubewilligungen zuständig, in den kommunalen Ortsbildschutzzonen entscheiden die Gemeinden. Renovationen und Umbauten werden gem. Beitragsverordnung 721.12 von der Denkmalpflege in beiden Zonen durch Beratung und Beitragszahlungen unterstützt.

4. Wie wurden die kommunalen Ortsbildschutzzonen festgelegt?

In den 1980er und 1990er Jahren wurden Inventarlisten von Einzelbauten und Ortsbildern erstellt, welche für den Charakter unserer Dörfer bestimmend sind. Unter der Leitung des damaligen Baudirektors erarbeiteten und bewerteten Fachleute wie die Architektin und Denkmalpflegerin Rosmarie Nüesch, der Kunsthistoriker Eugen Steinmann, Lokalhistoriker und Architektinnen die Auswahl der Kulturobjekte und Ortsbildschutzzonen.



Die Zonenpläne mit den Ortsbildschutzzonen sowie den geschützten Einzelbauten wurden öffentlich aufgelegt, per Volksabstimmung angenommen und anschliessend vom Regierungsrat in Kraft gesetzt. Den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern standen die regulären Rechtsmittel wie Einsprache- und Rekursmöglichkeit zur Verfügung.

5. Wird sich mit der Teilrevision des Baugesetzes die Erscheinung der Dörfer verändern?

Voraussetzung für die Durchsetzung von gesetzlichen Vorgaben ist der politische Wille. Daran wird sich auch mit der Abschaffung der kommunalen Ortsbildschutzzonen und der Neuregelung über die Kernzonen nichts ändern. Trotz Ortsbildschutz, gesetzlicher Regelung, des Engagements der Denkmalpflege und auch des Heimatschutzes wird heute viel renoviert und gebaut, ohne dass die Qualitätsansprüche für Ortsbildschutzzonen erfüllt werden.

Mit der Gesetzesänderung und der darauf folgenden Überprüfung der Zonenpläne müssen die Gemeinden ihren Umgang mit Pflege und Entwicklung der Dörfer neu definieren und entsprechende Entscheide fällen. Eine bewusstere und kompetentere Behandlung von Renovations- und Bauvorhaben ist das Ziel der Gesetzesänderung.

6. Weshalb werden geschützte Ortsbilder nicht fachgerecht gepflegt?

Vielfach herrscht bei Bauwilligen Unklarheit darüber, was bewilligungspflichtig ist, wie renoviert und gebaut werden soll. Oder den Baubehörden fehlt das notwendige Wissen und Erfahrung darin, wie Auflagen zu Baubewilligungen durchgesetzt werden können. Andererseits werden Auflageempfehlungen und Anliegen der Denkmalpflege nicht verstanden und es werden abweichende Ansichten vertreten.

7. Welche Auflageempfehlungen der Denkmalpflege werden besonders kritisiert?

Kritik betrifft meistens die Wahl der Baumaterialien. Heutige Baumaterialien sollen unterhaltsfrei und günstig sein. Bevorzugt werden Faserzement statt Holzschindeln, Kunststofffenster statt Holzfenster, Alu-Läden und Blech-Fenstereinfassungen statt Konstruktionen aus Holz.

Wenn des für Neubauten übliche und günstigere Produkt ähnlich erscheint wie das historische Vorbild, wird das häufig als ausreichend angesehen.

8. Warum wird von der Denkmalpflege Holz gegenüber Aluminium und Kunststoff bevorzugt?

In der Ortsbild- und Denkmalpflege wird nicht ein Abbild, sondern das Original gepflegt. Es geht hier um eine Stilfrage, eine Frage des guten Geschmacks. Darüber lässt sich streiten. Das wird oft getan und das ist gut so.



Die Denkmalpflege hat den gesetzlichen Auftrag sich dafür einzusetzen, dass bei Renovationen und Umbauten die Regeln der Baukunst beachtet werden und die Bautradition gepflegt wird. Die historischen Konstruktionen sind ein Wert an sich. Sie waren und sind nachhaltig und bereichern mit ihren feinen Details unsere Dörfer.

9. Wird mit dem revidierten Baugesetz die Pflege der Ausserrhoder Dörfer aufgegeben?

Nein. Mit der Teilrevision des Kantonalen Baugesetzes werden die kommunalen Ortsbildschutzzonen abgeschafft. Die nationalen Ortsbildschutzzonen Urnäsch, Schwänberg, Schwellbrunn, Hundwil, Gais, Trogen, Heiden und Wienacht-Tobel sowie alle Schutzobjekte sind davon nicht betroffen.

In den übrigen Gemeinden wird die Pflege der Dorfbilder auf die Kernzonen und die einzeln geschützten Kulturobjekte beschränkt.

10. Wie unterscheiden sich die heutigen Kernzonen von den Ortsbildschutzzonen?

In Kernzonen wird die Bebauungsdichte nicht über Ausnützungs- resp. Baumassenziffern beschränkt. Dadurch entsteht gegenüber den heutigen kommunalen Ortsbildschutzzonen ein Verdichtungspotential.

Meistens sind die heutigen Ortsbildschutzzonen grösser als die Kernzonen. Die Grössenunterschiede variieren von Gemeinde zu Gemeinde. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass ausserhalb von Kernzonen zusätzlich Kulturobjekte inklusive ihre Umgebung geschützt sind.

Bei Annahme des revidierten Baugesetzes hat einzig Herisau, einerseits wegen seiner komplexen räumlichen Ausdehnung, eine vollständige Überarbeitung der Zonenplanung mit Schwerpunkt Kernzonen und Schutzobjekte vorzunehmen. Andererseits ist Herisau gemäss dem Bundesinventar für schützenswerte Ortsbilder der Schweiz ISOS als Ortsbild von nationaler Bedeutung eingestuft. Im kantonalen Schutzzonenplan ist das noch nicht berücksichtigt.

11. Wie können in Zukunft wertvolle Dorfteile ausserhalb des Zentrums gepflegt werden?

Die Gemeinden sind gemäss Kantonalem Baugesetz befugt, Kernzonen zu bezeichnen. Diese *dienen der Entwicklung von Ortsteilen und Quartieren, die bestehende oder neu zu schaffende Zentrumsfunktion aufweisen oder dem Orts- und Strassenbild durch ihre Bauweise das Gepräge geben.*

Mit dem entsprechenden politischen Willen ist es den Gemeinden somit möglich, ihre Kernzonen den lokalen Anforderungen gemäss anzupassen.



12. Ist es richtig, dass eine Kernzone nur das Dorfzentrum umfassen kann?

Nein. Gemäss Definition im kantonalen Baugesetz sind als Kernzonen ausdrücklich auch Dorfteile zu verstehen, die dem Orts- und Strassenbild durch ihre Bauweise das Gepräge geben.

13. Kann in Kernzonen dichter gebaut werden als in den heutigen Ortsbildschutzzonen?

Ja. In Kernzonen wird nicht nach der Regelbauweise gebaut. Ausnützungsziffern, Baumassen, Grenz- und Strassenabstände sind hier nicht definiert. Sie werden auf Grund der Beurteilung von architektonischer und ortsbaulicher Qualität festgelegt. Dadurch entsteht ein beträchtliches Verdichtungspotential gegenüber den Zonen mit Regelbauweise.

14. Weshalb wird für die Gemeinden eine Beratungspflicht eingeführt?

Die Beratungspflicht gilt für Bauvorhaben, welche nach aussen wesentliche sichtbare Veränderungen beinhalten. In den bestehenden und neu zu bildenden Kernzonen werden Anbauten, Umbauten und Neubauten nicht über die Regelbauweise definiert. Hier gelten ausschliesslich ortsbauliche und architektonische Kriterien. Um diese zu erkennen und zu erfüllen ist Fachwissen und Erfahrung gefragt. Die meisten Baubewilligungsgremien verfügen nicht über die notwendigen Kenntnisse. Deshalb müssen externe Fachleute für die Beratung beigezogen werden.

15. Wie kann die Beratung organisiert werden?

Laut revidiertem Baugesetz sind die Gemeinden für die Organisation und Finanzierung der Beratung verantwortlich. Die folgende Skizze zeigt eine mögliche Form der neuen Beratung auf:

Ein Pool mit vier bis fünf Fachleuten steht den Gemeinden für die Beurteilung von grösseren Umbauprojekten und Neubauten in Kernzonen zur Verfügung. Für die Beratung wird jeweils eine Fachperson beigezogen. Die Mitglieder des Pools werden in regelmässigen Abständen ausgewechselt, um Interessenkonflikten vorzubeugen. Aus demselben Grund soll ein Teil der Mitglieder hauptberuflich ausserhalb des Kantons tätig sein.

Finanziert wird die Beratung über Gebühren. Bei grösseren Umbau und Neubauprojekten ist eine Verdichtung und Mehrausnutzung gegenüber dem Bestand möglich. Der wirtschaftliche Mehrwert rechtfertigt die Bezahlung der Gebühren durch die jeweiligen Bauherrschaften.

Als Grundlage für die Beratungsarbeit wird ein Leitfaden zusammengestellt. Darin werden die wesentlichen Punkte für das Bauen in Kernzonen mit Beispielen dargestellt.



16. Wie funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Beratung und Denkmalpflege?

Für Bauvorhaben in den Kernzonen gelten die Qualitätsansprüche der bisherigen Ortsbildschutzzonen. Beitragszahlungen an Renovations- und Umbauvorhaben werden in den Kernzonen weiterhin geleistet. Die Denkmalpflege bleibt für die Beratung von Bauwilligen und Behörden gem. Art. 20 der Beitragsverordnung 721.12 zuständig.

Die Denkmalpflege ist nicht Teil des Pools für Fachleute. Die Form der Zusammenarbeit wird im Leitfaden geregelt.

17. Verzögert die Beratungspflicht ein Bauvorhaben?

Nein, im Gegenteil. Durch die begleitende Bauberatung entsteht eine hohe Planungssicherheit. Grundsatzfragen sind bereits geklärt. Der Baubewilligungskommission kann ein ausgereiftes Projekt vorgelegt werden.

18. Warum kann die Beratung nicht in die Bewilligungsbehörden integriert werden?

Die Fachberatung soll von den Bewilligungsbehörden unabhängig sein und nicht Teil einer Baubewilligungsbehörde sein. Wird gegen eine Baubewilligung Rekurs eingelegt, kann eine unabhängige Beratung auch in der nächsten Instanz ihre fachliche Beurteilung abgeben.

19. Was bringt das revidierte Baugesetz den Ausserrhoder Dörfern?

Die Entwicklung unserer Dörfer wird mit der Kombination von Nutzung und Pflege besser möglich sein. Diese Regelung unterscheidet sich zwar von der üblichen Trennung zwischen Nutzung und Schutz. Bei einem Altbaubestand, der dreimal höher ist als der Schweizer Durchschnitt, sind jedoch kreative Ansätze gefragt.

Durch erweiterte Kernzonen wird in wesentlichen Bereichen unserer Dörfer das Bauen nach architektonischen Qualitätsansprüchen möglich. Mit der Beratungspflicht stehen in Zukunft mehr Fachleute für die Erarbeitung von guten Umbau- und Neubauprojekten zur Verfügung. Gleichzeitig wird eine qualitätsvolle Verdichtung möglich und die Planungssicherheit verbessert sich.

Mit der Konzentration der kommunalen Ortsbildpflege auf Kernzonen müssen die Qualitäten unsere Dörfer neu beurteilt werden. Die Gemeinden haben zu entscheiden, welche Dorfteile für die Entwicklung und Identität der Gemeinde entscheidend sind.



20. Wo liegen die Gefahren der geplanten Abschaffung der kommunalen Ortsbildschutzzonen?

Mit der Abschaffung der kommunalen Ortsbildschutzzonen wird sich die Qualität der Dörfer nicht automatisch verbessern. Es braucht eine kompetente und umgehende Überprüfung der heutigen Kernzonen, damit die angestrebte Erneuerung, Verdichtung und Pflege realisiert werden kann.

Werden die kommunalen Ortsbildschutzzonen ohne Überprüfung und allfälligen Anpassungen der Kernzonen abgeschafft, wird die hohe Qualität und Eigenständigkeit unserer Dörfer weiter abnehmen. Die bewusste Auswahl von bestehenden und neuen Kernzonen muss wegen der fehlenden Übergangsfrist rasch umgesetzt werden. Nur in den Kernzonen ist die geforderte Erneuerung, Pflege und Verdichtung unserer Dörfer möglich.

Es ist eine grosse Herausforderung, die notwendigen Grundlagen für die Organisation der Beratung in der zur Verfügung stehenden Zeit bereitzustellen.

Es ist zu befürchten, dass in einzelnen Gemeinden der politische Wille für eine umgehende Neubewertung der Kernzonen fehlt und für die Überarbeitung der Zonenpläne nicht genügend Planungsbüros und Fachleute zur Verfügung stehen.

Fredi Altherr

Kantonaler Denkmalpfleger