VERBAND DER SCHWYZER KORPORATIONEN

8807 Freienbach, 30. Dezember 2016

A-Post
Amt für Kultur
Postfach 2201
6431 Schwyz

afk@sz.ch
michael.staehli@sz.ch

Gesetz über den Heimatschutz im Kanton Schwyz

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Geschätzter Michael

Gerne nehmen wir vernehmlassend Stellung zum Gesetz über den Heimatschutz im Kanton Schwyz. Dies, innert Frist bis 31. Dezember 2016, elektronisch und per A-Post.

Einleitende Bemerkungen

Der VSZK wurde für diese Totalrevision weder im bisherigen Gesetzgebungsverfahren noch im Mitberichtsverfahren einbezogen. Dass das heute geltende KNHG den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes, insbesondere den Belangen der Denkmalpflege nicht mehr genügen soll, ist eine einseitige und fragliche Sichtweise. Negative Beispiele in der Vergangenheit, welche teils dringend notwendige Neubauten oder Erneuerungen blockiert oder verhindert haben, stellen die Stärkung der Denkmalpflege, die Schwächung der Grundeigentümerrechte, und somit diese Vorlage in Frage.

Bemerkungen zur Gesetzesvorlage

Die Korporation Pfäffikon hat sich sehr detailliert zum neuen Gesetz über den Heimatschutz im Kanton Schwyz (KHG) vernehmen lassen. Den entsprechenden Ausführungen, welche dem VSZK vorliegen und im Anhang wiedergegeben sind, ist vollumfänglich beizupflichten. Sie werden deshalb höflich ersucht, die einlässlich begründeten Vorbringen der Korporation Pfäffikon im Rahmen der Gesetzesrevision zu berücksichtigen.

Schlussbemerkung

Die gegen die Vorlage erhobenen Einwände werden offenbar auf breiter Front mitgetragen (Bote der Urschweiz, Sa 24.12.2016, S. 5). Der Empfehlung auf eine gründliche Überarbeitung der Vorlage schliesst sich der VSZK an.

Mit freundlichen Grüssen

Verband der Schwyzer Korporationen

Richard Kälin
Leiter der Geschäftsstelle

Anhang: Vernehmlassung der Korporation Pfäffikon, Stand 13.12.2016

Versand: 30. Dezember 2016 per Email und A-Post

Anhang: Vernehmlassung der Korporation Pfäffikon

Korporation Pfäffikon

Stellungnahme zum neuen Gesetz über den Heimatschutz im Kanton Schwyz (KNHG)

1. Vorbemerkungen

1.1 Das vom Bildungsdepartement mit Schreiben vom 29. September 2016 eingeleitete Vernehmlassungsverfahren für ein neues bzw. totalrevidiertes Gesetz über den Heimatschutz im Kanton Schwyz (KNHG) dauert bis 31. Dezember 2016 (Abgabetermin). Das neue Gesetz bringt zur Hauptsache Neuregelungen in den Kompetenzen der betroffenen Behörden, schafft neue Inventare und tangiert die Eigentümerrechte in der Nutzung des Grundeigentums, vor allem aber bei einer Überbauung. Erklärtes Ziel der neuen Gesetzgebung ist gemäss Vorgabe des Vernehmlassungsvorschlages (im folgenden VV genannt) die Schaffung klarer Verhältnisse mit Bezug auf den Schutz der schützenswerten Objekte und die Verbesserung der Rechtssicherheit.

1.2 Eine detaillierte Prüfung zeigt nun aber, dass der unterbreitete VV die gesteckten Zielsetzungen verfehlt: Der Gesetzesvorschlag ist vorab aus der Interessenlage der betroffenen Grundeigentümer nicht akzeptabel und gründlich zu überarbeiten. Dies betrifft sowohl die formelle wie aber vor allem auch die materielle Ausgestaltung. Ebenso ungenügend ist die organisatorische Regelung. Bei allem Verständnis für einen wirkungsvollen Heimatschutz wird mit dem unterbreiten VV die aus Eigentümersicht schon bisher fragwürdige Gesetzgebung und deren zusehends ausufernde Handhabung nicht verbessert, sondern weiter verschlechtert.

1.3 Formell ist der VV insoweit ungenügend, als er die für die angestrebte Rechtssicherheit erforderliche Transparenz vermissen lässt und damit ausgesprochen wenig bürgerfreundlich ist. So fehlt etwa eine Vorschrift über die unentgeltliche Einsichtsmöglichkeit für jedermann in die aktualisierten Inventare der erfassten Schutzobjekte, was auf eine Art Kabinetts-Verwaltung schliessen lässt. Ferner sind die wesentlichen Grundsätze über die in jedem Fall vorzunehmende Interessenabwägung oder über die Finanzierung im Gesetz – wenn überhaupt - nur angetönt oder lediglich im Bericht vermerkt. Auch sind die im Bericht erfolgten Verweisungen auf andere Gesetze (z.B. auf das PBG, auf die VRP und das JG etc.) aus Transparenzgründen im KNHG ausdrücklich anzuführen. Ausgesprochen ungenügend ist der in § 28 VV festgeschriebene Rechtsschutz, welcher mit Verweisen auf das Verwaltungsrechtspflege- und das Justizgesetz nicht nur den rechtssuchenden Bürger im Ungewissen lässt, sondern wichtige Verfahrensfragen nicht regelt.

1.4 Materiell fällt ins Gewicht, dass das Gesetz den Heimat-Schutzgedanken überhöht und namentlich die dadurch entstehenden Zielkonflikte mit andern Schutzanliegen weitgehend ausblendet. Das zeigt sich etwa im massiven Ausbau der

Kompetenzen der kantonalen Fachstellen, welche zu einer zusätzlichen Baubewilligungsbehörde mutieren. Vor allem aber werden die direktbetroffenen Grundeigentümer in der VV weitgehend zu Befehlsempfängern degradiert, die mit allen möglichen Schutzauflagen konfrontiert sind, ohne dass sie darüber rechtzeitig Bescheid wissen, noch ins Verfahren hinreichend miteinbezogen werden oder gar eine finanzielle Abgeltung (ähnlich wie beim landwirtschaftlich geprägten Biotopschutz) für die verordneten Einschränkungen erhalten.

1.5 Auch aus organisatorischer Sicht überzeugt die Gesetzgebung nicht. Es ist nicht einzusehen, wieso das mit Eigentums-, Bau- und Raumplanungsfragen kaum befasste Bildungsdepartement federführend sein soll. Die kulturellen Aspekte könnten anderweitig ebenso gut eingebracht werden. Fragwürdig ist aber auch die neu institutionalisierte Heimatschutzkommission. Wiewohl deren Kompetenzen auf Empfehlungen fokussiert ist, ist die einseitige Zusammensetzung und der in der Praxis erfahrungsgemäss starke Einfluss nicht akzeptabel. Vor allem ist die weitgehende Entmachtung der Gemeinden in der ureigenen Domäne (Kompetenz-Reduzierung auf eine blosse Kontrollfunktion) zurückzuweisen.

1.6 In Ziffer 6 der VV werden die personellen und finanziellen Folgen der Vorlage dargestellt. Dabei wird der mit dem vorgelegten Maximalprojekt ausgelöste Aufwand massiv unterschätzt und schöngefärbt. Die neue Inventarisierung und die Bereinigung bestehender Inventare sowie die laufende Beurteilung der heute meist komplexen Bauprojekte wird vorab in der mittel- und längerfristigen Perspektive eine eigentliche Kostenlawine auslösen. Es würde sich daher für den Kanton lohnen, diesen Aufwand und die Optimierungsmöglichkeiten durch einen ausseramtlichen Experten untersuchen zu lassen. Die ausgelöste Kostenlawine wird den Kanton direkt treffen. Aufgrund dieser Darlegungen ist es schlechthin unverständlich zu behaupten, dass die Vorlage für den Kanton keine direkten Auswirkungen habe und dass daher die Ausgabenbremse nicht zur Anwendung komme (vgl. VV Seite 21). Vielmehr liegt hier ein klassischer Fall der Ausgabenbremse vor, eine gesetzliche Vorgabe, die notabene auf dem Rechtsmittelweg auch durchgesetzt werden kann.

Nicht zu verkennen sind aber auch die finanziellen Auswirkungen der VV auf die davon betroffenen Grundeigentümer. Die erfahrungsgemäss in der Praxis damit verbundenen Verzögerungen in der Projektabwicklung und die häufig mehrfach vorzunehmenden Projektänderungen fallen stark ins Gewicht, ganz abgesehen von der dadurch ausgelösten Bürokratie. Gerade auch aus dieser Sicht sind von dem „Nice-to-have-Projekt“ der Verwaltung wesentliche Abstriche zu machen.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1 VV

Im Vergleich zur bestehenden Gesetzgebung wird die generelle Zwecksetzung wesentlich ausgeweitet, indem neben dem Schutz- und Erhaltungsziel, neu nun auch die Pflege der Objekte und die wissenschaftliche Erforschung dazukommen. Damit lassen sich – wie der besondere Teil der VV zeigt - viele neue Eingriffe in das Privateigentum rechtfertigen, die problematisch sind und zumindest einen ausdrücklichen Vorbehalt des Interessenausgleichs als zwingend erscheinen lassen (vgl. unten zu § 2 VV).

Die in Absatz 2 vorgesehene Ergänzung der eidg. Gesetzgebung macht deutlich, dass der Kanton Schwyz darüber hinausgehen möchte. Damit wird eine Stossrichtung angedeutet, die gerade aus Eigentümersicht zu hinterfragen ist. Auch können sich daraus rechtliche Probleme ergeben, weil für die betroffenen Eigentümer die verschiedenen Eingriffs-Titel nicht sofort ersichtlich sind, und er in der Regel erst viel später damit konfrontiert wird.

Zu § 2 VV

In Absatz 2 ist sicherzustellen, dass die öffentlichen Körperschaften, also Kanton, Bezirke und Gemeinden, welche selbst über einen nicht unbeachtlichen Teil solcher Schutzobjekte verfügen, sich bei ihrem Tun, Dulden oder Unterlassen ebenfalls an diese Gesetzgebung zu halten haben und nicht nur Dritten entsprechende Massnahmen auferlegen können. Die (Eigen-) Verantwortung der öffentlichen Hand ist hier im Sinne des guten Beispiels ganz besonders gefragt, zumal diese nicht immer spielt (z.B. verfehlte Platzgestaltung bei der Hofmatt in Schwyz).

Entscheidend ist daher, dass gerade im Rahmen des allgemeinen Auftrages der Gesetzgeber die beauftragten Behörden mit einer entsprechenden Vorschrift zum Interessenausgleich zwingt. Dieser Interessenausgleich besteht in zweifacher Hinsicht: Zum einen sind nebst dem Natur- und Heimatschutz auch andere öffentliche Interessen wie verdichtetes Bauen, ökologische Bauweise, energiepolitische Anliegen, Verkehrssicherheit etc. zu berücksichtigen. Zum andern sind die berechtigten Interessen des Grundeigentümers an einer zweckmässigen und ökonomischen Nutzung seines Eigentums zu respektieren. Es ist daher eine ausdrückliche Bestimmung in den § 2 aufzunehmen, welche nur schon aus Akzeptanzgründen einen solchen Interessenausgleich an die Adresse aller mit dem Gesetz konfrontierter Behörden vorschreibt. Auch ist formell im Dienste der Rechtssicherheit festzuhalten, dass die Massnahmen wenn immer möglich im Rahmen des im PBG vorgesehenen Gesamtentscheides anzuordnen sind (vgl. Kommentar in der VV zu § 2). Dies beugt der für die Grundeigentümer höchst fragwürdigen nachträglichen Intervention von Aufsichtsbehörden vor.

Zu § 3 VV

In der allgemeinen Schutzklausel ist es wichtig, dass der Schutz insoweit eingeschränkt wird, als das überwiegende öffentliche Interesse ausdrücklich in der Bestimmung – und nicht nur im Bericht - festgehalten wird. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass diese Generalklausel derart allgemein formuliert ist, dass sich unter dem Titel des KNHG allemal Eingriffe in das Privateigentum rechtfertigen lassen. Gerade deshalb ist die gesetzliche Verpflichtung zum Interessenausgleich unerlässlich (vgl. oben zu § 2 VV).

Zu § 4 VV

Anstelle der umfangreichen und viel zu weit führenden Auflistung der Landschaftsschutz-Objekte (z.B. Feldgehölze, Hecken, Trockensteinmauern etc.) genügt ein Verweis auf die Vorgaben des Bundes über das BLN und das NHG. Eine Ausweitung der Schutzobjekte des Bundes ist klar abzulehnen.

Zu § 5 VV

Mit der in Absatz 3 vorgesehenen Zustimmungsklausel zugunsten der zuständigen kantonalen Fachstelle wird deren Stellung faktisch zur Baubewilligungsbehörde ausgeweitet. Auf dem Hintergrund der vorgesehenen Ausdehnung der Schutzobjekte (vgl. Kommentar zu § 4 VV oben) ist diese Ausweitung der Zuständigkeit der kantonalen Fachstelle besonders fragwürdig. Nicht nur wird damit die bisherige Kompetenz der Gemeinden punkto Landschaftsschutz weitgehend ausgehöhlt. Vielmehr tritt neu an deren Stelle die kantonale Fachstelle, welche inskünftig nicht nur die Schutzobjekte bezeichnet, sondern auch noch jede davon betroffene Baubewilligung erstinstanzlich beurteilt. Eine solche Kompetenzverlagerung bzw. Kompetenzanmassung der kantonalen Fachstelle ist abzulehnen.

Auch ist diesbezüglich eine Entschädigungspflicht vorzusehen (ähnlich wie im Gesetz über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich §§ 10 ff. und insbesondere § 11 Abs. 2 über den Vorbehalt einer Enteignungsentschädigung). Denn was für die landwirtschaftlich motivierten Abgeltungsentschädigungen beim Biotopschutz gilt, sollte auch beim Landschaftsschutz gelten. Dies umso mehr, als die Behörden dadurch gezwungen werden, den Landschaftsschutz nicht zu strapazieren und insbesondere auch die Verfahren rasch zum Abschluss zu bringen.

Zu § 6 VV

Der vorsorgliche Schutz ist rechtsstaatlich besonders heikel, weil dieser in bestehende Verhältnisse eingreift. Als solcher ist er in jedem Fall auf maximal ein Jahr zu befristen, um die Behörden zu zwingen, möglichst schnell klare Verhältnisse zu schaffen. Vor allem aber sind die betroffenen Grundeigentümer anzuhören. Ebenso sind ihnen Mitwirkungsrechte einzuräumen vor allem dann, wenn die Schutzbehörde aktive Massnahmen zur Erhaltung des Schutzobjektes ergreifen sollte. Der in § 6 VV vorgesehene vorsorgliche Schutz (Blanko-Scheck zugunsten der Behörden) ist rechtsstaatlich bedenklich und daher im vorgenannten Sinne zu überarbeiten.

Zu § 7 VV

Mit den in Absatz 2 aufgezählten Schutzobjekten wird praktisch eine „General-Schutzklausel“ kreiert, aufgrund der sich jedes nur mögliche Objekt mit einer gewissen historischen Relevanz unter Schutz stellen lässt. Dies gilt vor allem für die „Ortsbilder und Siedlungen“, aber auch für die Gebäudegruppen und Einzelbauten unter Einbezug ihrer Ausstattung (Privaträume und Privatinventare!!) und der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (sehr fraglich, weil kaum transparent). Diese maximale Ausweitung des Denkmalschutzes ist abzulehnen, weil er uferlos und intransparent ist, ja letztlich der Willkür Tür und Tor öffnet.

Zu § 8 VV

Das Schutzinventar muss mit Bezug auf die Umschreibung des Schutzgegenstandes abschliessenden Charakter haben, will heissen, nur das was im Schutzinventar eingetragen ist, ist geschützt. Deshalb ist für jedes einzutragende

Schutzobjekt eine Begründung anzufügen, vor allem aber ein detaillierter, rechtsverbindlicher Beschrieb (Rechtssicherheit z.B. mit Bezug auf den Umgebungsschutz etc.). Die blosse Übernahme der ohnehin kaum mehr aktuellen KIGBO-Objekte ins Schutzinventar ist abzulehnen, weil die diesbezügliche Umschreibung der Schutzobjekte ungenügend ist.
Ferner muss das Schutzinventar für jedermann unentgeltlich zugänglich sein. Nur auf diese Weise kann hinreichend Transparenz und eine gewisse öffentliche Kontrolle erreicht werden.
Die Kriterien von Absatz 3 sind sehr allgemein gehalten und verleiten in der Praxis zu willkürlicher Anwendung.

Zu § 9 VV

Wie im Bericht zu Recht ausgeführt wird, bedeutet die Unterschutzstellung in der Regel einen schwerwiegenden Eingriff in die Eigentümerrechte. Es muss daher ein entsprechendes Rechtsmittel dagegen vorgesehen werden.
Der Grundsatz der Interessenabwägung und die Anmerkung im Grundbuch sind zu begrüssen, wobei die Anmerkung im Grundbuch aus Praktikabilitätsgründen im Rahmen eines Kurzbeschriebs zu erfolgen hat. Trotz Anmerkung im Grundbuch ist aus Transparenzgründen die Öffentlichkeit des Schutzinventars ausdrücklich vorzuschreiben, damit – ähnlich wie bei den Gerichten - auch eine gewisse öffentliche Kontrolle der Schutzbehörde erreicht werden kann

Zu § 10 VV

Welche Behörde ist nach Absatz 1 zuständig? Offensichtlich soll auch diesbezüglich neben dem Gemeinderat eine zusätzliche Baubewilligungsinstanz konstruiert werden.
Die dem Eigentümer in Absatz 2 gesetzlich aufgebürdete Unterhaltspflicht ist abzulehnen, zumal dieser dabei noch die (unbeschränkten) Vorgaben der kantonalen Fachstelle zu befolgen hat. Diese Vorschrift kommt einer materiellen Enteignung gleich, ohne dass die öffentliche Hand sich irgendwie an den mit solchen maximalen Eingriffen verbunden Kosten beteiligt (vgl. im Gegensatz dazu § 11 Abs. 2 Gesetz über Biotop und Artenschutz betreffend Enteignungsvorbehalt).

Zu § 11 bis 13 VV

Das vorgesehene Hinweisinventar ist ein klassisches Beispiel für ein kostspieliges „Nice-to-have-Institut. Wenn man ein solches Inventar trotz dem damit verbunden erheblichen Aufwand will, dann muss es transparent sein. So muss das Hinweisinventar – wie in andern Kantonen - für jedes Schutzobjekt eine kurze Begründung und einen Beschrieb enthalten und für jedermann unentgeltlich zugänglich sein. Auch sind die Eigentümer und nicht nur die Standortgemeinde vor der Aufnahme in das Hinweisinventar anzuhören.
Der in § 13 Absatz 2 vorgesehene Prüfungsprozess ist zeitlich insoweit zu begrenzen, als die Aufnahme ins Schutzinventar mit Einleitung des diesbezüglichen Verfahrens oder die Entlassung nach Absatz 3 innert nützlicher Frist, spätestens aber innert Jahresfrist nach Einleitung der Prüfungsmassnahmen zu erfolgen hat. Der handlungswillige Grundeigentümer hat Anspruch auf einen baldigen Entscheid, andernfalls finanzielle Abgeltungen vorzusehen sind.

Zu § 14 VV

Der Eigentümer ist nicht nur – wie im Bericht angeführt - rechtzeitig zu orientieren, sondern ihm sind aus Gründen vermehrter Akzeptanz auch die Prüfungsmassnahmen, deren Notwendigkeit und den Ablauf zu erläutern. Ebenfalls sind dem Betroffenen ausserordentliche Kosten/Ertragsausfälle (z.B. vorübergehende Geschäftsschliessung), welche im Hinblick auf die Besichtigung und die Duldung der Prüfungsmassnahmen entstehen, zu erstatten.

Zu § 15 VV

Diese Massnahme ist mit Blick auf die neu vorgesehenen und bereits bestehenden Inventare überflüssig und strikte abzulehnen. Sie öffnet nicht nur der Willkür Tür und Tor, sondern zeugt auch von der gewissen Arroganz einer alles beherrschenden Heimatschutz-Verwaltung.

Zu § 16 VV

Die Vorschrift über den Umgebungsschutz ist nicht nur völlig intransparent, sondern gibt Anlass für eine willkürliche Anwendung in der Praxis. Wenn schon ein Umgebungsschutz gesetzlich vorgesehen wird, muss dieser im Schutzinventar und gegebenenfalls auch im Hinweisinventar räumlich detailliert beschrieben und begrenzt werden. Weil gerade der Umgebungsschutz von den betroffenen Grundeigentümern nicht sofort erkennbar und damit sehr heikel ist, sind die beim Inventar vorgesehenen Verfahrensvorschriften und Rechtsschutzvorschriften besonders wichtig. Auch diesbezüglich wird mit der vorgeschriebene Zustimmung der kantonalen Fachbehörde eine zusätzliche weitere Bewilligungsinstanz mit umfassender Kompetenz geschaffen, was abzulehnen ist.

Zu § 18 VV

Hier fehlt es einmal mehr an der Transparenz dieser Vorschrift. Das archäologische Fundstelleninventar ist aus Gründen der Rechtssicherheit öffentlich zu machen. Die diesbezüglichen Untersuchungen sind rasch durchzuführen und der Unterschutzstellungs- oder Entlassungsentscheid ist innert nützlicher Frist zu fällen. Im Übrigen kann hier auf die Bundesgesetzgebung verwiesen werden.

Zu § 19 VV

Die Sanktionen in Absatz zwei sind vom Verschulden des Störers abhängig zu machen. Es geht nicht an, dass der unwissende, ja gutgläubige Grundeigentümer für sein Handeln mit kostspieligen Sanktionen belegt wird.

Zu § 20 VV

Dabei handelt es sich um einen wesentlichen und meistens kostenträchtigen Eingriff in die Abwicklung von Bauvorhaben. Dieser ist daher zeitlich insoweit zu befristen, als festgelegt wird, dass die Einstellung der Arbeiten nur für die erforderliche Sicherung der Funde erfolgen darf, maximal jedoch für 2 Monate. Hernach ist gegebenenfalls umgehend das Verfahren auf Erlass einer definitiven Schutzmassnahme einzuleiten (vgl. § analog 15 Abs. 2 VV). Die im VV vorgesehene

unbefristete Zeit für die Anordnung von Bedingungen und Auflagen(?) ist viel zu schwammig und übergeht die Interessen der Grundeigentümer, ohne irgendwelche Entschädigung und Beschleunigungseffekte vorzusehen.

Zu § 21 und § 23 VV

Die Überbindung der „zumutbaren“ Kosten auf den betroffenen Grundeigentümer ist nicht akzeptabel. Dieser hat schon den meistens kostspieligen Untersuch (Zeitverzögerung etc.) zu ertragen und kann nicht noch zur Tragung der vom Kanton injizierten Abklärungskosten herangezogen werden. Dies ist umso mehr abzulehnen, als ja der archäologische Fund im Eigentum des Kantons steht. Es ist schon paradox, dass der ohnehin betroffene Grundeigentümer noch einen Kostenbeitrag für das Auffinden einer Sache leisten soll, deren Eigentum der Kanton beansprucht!

Zu § 24 VV

Die in Absatz 1 Buchstabe c) Aufsichtskompetenz des Regierungsrates ist insoweit zu präzisieren, als der Regierungsrat zum umgehenden Einschreiten verpflichtet wird, weil es sich hier meistens um drastische Eingriffe in die Eigentumsfreiheit der Grundeigentümer (z.B. nachträgliche Aufhebung einer von der Gemeinde erteilten Baubewilligung) handelt, welche keinen Aufschub bzw. Trölerei zu deren Lasten erträgt.
Das vorgesehene Dreigestirn (vgl. Bericht zu § 24 VV) von drei nebeneinander wirkenden kantonalen Fachstellen, deren Aufgabenstellung ineinandergreifen, ist intransparent und damit kaum zweckmässig. Vor allem kann es in der Praxis zu einer Verwischung der Verantwortung führen, worunter dann die betroffenen Grundeigentümer zu leiden haben. Auch ist die politische Kontrolle in diesem mit grossem Ermessen ausgestatteten Bereich kaum mehr sichergestellt.
Die Wahl der faktisch sehr einflussreichen Kommission für Heimatschutz ist dem Kantonsrat zu übertragen, damit eine gewisse politische Kontrolle gewährleistet ist.

Zu § 26 VV

Im Bericht wird ausgeführt, dass die Heimatschutzkommission nebst Fachpersonen auch aus verschiedenen Interessenvertretern zusammengesetzt wird. Leider sind im Gesetzestext die Interessenvertreter (z.B. Vertreter der aus dem Interessenkreis der Grundeigentümer) aus unverständlichen Gründen vergessen gegangen!! Es darf nicht sein, dass diese Kommission nur aus Fachvertretern besteht, die ohnehin auf Vorschlag der kantonalen Fachstellen in die Kommission berufen werden, womit sich der Kreis wieder schliesst. Gerade deshalb hat die Wahl dieser einflussreichen Kommission durch den Kantonsrat zu erfolgen, damit eine gewisse Entflechtung und Ausweitung der Sichtweise der Behörden sichergestellt wird.
Zudem ist vorzusehen, dass die Empfehlungen der Heimatschutzkommission öffentlich sind und eingesehen werden können, damit die politische Kontrolle funktioniert und die Kommission nicht eine „Dunkelkammer“ bleibt.
Im Übrigen ist hier nun plötzlich von einem kantonalen Denkmalpfleger die Rede. In § 24 Absatz 2 VV sind aber im Bericht mindestens drei kantonale Fachstellen erwähnt, so dass es keinen kantonalen Denkmalpfleger mehr gibt. Im Übrigen ist

selbst die beratende Einsitznahme des sog. Denkmalpflegers in die Heimatschutzkommission problematisch, weil er damit das beratende Gremium massiv beeinflussen kann, welches nachher seine Empfehlungen an die zuständigen Behörden abgeben soll. Damit werden faktisch alle Entscheidungen von den gleichen Fachpersonen getroffen.

ZU § 27 VV

Gemäss geltender Gesetzgebung hat der Gemeinderat nicht nur eine Kontroll-Aufsichts-, und Antragsfunktion ausgeübt. Vielmehr konnte er als die Behörde, welche mit den örtlichen Verhältnissen vor Ort am besten vertraut ist (vgl. Bericht), auch Entscheidung treffen. Neu liegt in den meisten Fällen die Entscheidungskompetenz bei den kantonalen Fachstellen bzw. bei andern kantonalen Behörden. Das führt weitgehend dazu, dass die Gemeinden zu blossen Kontrollbehörden ohne selbständige Entscheidungskompetenz degradiert werden. Diese klare Kompetenzverlagerung ist abzulehnen, weil sie die Ortskenntnisse der Gemeinde schlechthin übergeht und damit nicht sachgerecht ist.

Zu § 28 VV

Der blosse Hinweis auf das Verwaltungsverfahrensgesetz und das Justizgesetz ist unverständlich, wenig bürgerfreundlich und rechtlich fragwürdig. Gerade in einem von grossem Ermessen geprägten Sachbereich, in der es sehr viele Zielkonflikte von verschiedenen öffentlichen Interessen untereinander, aber auch von öffentlichen und privaten Interessen gibt, ist eine eingehende und transparente Regelung des Rechtsschutzes nicht zuletzt auch für die Akzeptanz der Gesetzgebung von grosser Wichtigkeit. Kommt hinzu, dass die Schutzobjekte sehr weitreichend definiert sowie zahlreiche vorsorgliche Massnahmen vorgeschaltet sind, die viele unvorhergesehene und einschneidende Massnahmen für die Grundeigentümer zur Folge haben können. Zudem werden die häufigen Ermessensentscheide faktisch meistens von denselben Fachbehörden gefällt oder von diesen doch massgeblich beeinflusst.
Es sei hier beispielhaft nur auf einige rechtliche Unklarheiten hingewiesen: So stellt sich etwa die Frage, ob der Eintrag ins Hinweisinventar anfechtbar ist, ob die Gerichtsferien im Falle von Verfügungen mit Heimatschutzinhalt gelten (baubewilligungsähnliche Verfahren) oder ob die Kostentragungspflicht im Rahmen von § 22 in einer anfechtbaren Verfügung festzulegen ist. Aufgrund dieser Unklarheiten ist im Dienste eines bürgerfreundlichen Rechtsschutzes zumindest in einer separaten Bestimmung festzulegen, dass alle Anordnungen, welche aufgrund des KNHG erfolgen, einen verbindlichen Hinweis auf das gegebene Rechtsmittel mit Angabe der zuständigen Rechtsmittelbehörde und der Rechtsmittelfrist sowie der formellen Anforderungen an das Rechtsmittel zu enthalten haben. Auch ist vom Gesetzgeber festzulegen, ob bei den Rechtsmitteln die Fristferien gelten oder nicht.

Zu § 29 und § 30 VV

Bei Schutzgesetzgebungen steht die kostspielige Wiederherstellungspflicht gemäss § 30 im Vordergrund, weil damit dem Schutzgedanken am besten Rechnung getragen wird. Dies ist hier umso mehr der Fall, als in § 30 Buchstabe d) im Falle einer unmöglichen Wiederherstellung gar ein angemessener Ersatz zu leis-

ten ist. Das Strafrecht hat also nur einen erzieherischen Charakter, so dass entsprechende Zurückhaltung angesagt ist, zumal in diesem Bereich sehr viele, für die betroffenen Grundeigentümer nicht immer sofort erkennbare Ermessenentscheide erfolgen. Jedenfalls ist es kaum redlich, wenn im Bericht das Bestimmtheitsgebot zitiert wird. Der im Gesetz erwähnte § 3 ist nämlich eine generelle Schutzvorschrift und lässt sich damit auf alle Verfehlungen anwenden, womit faktisch dem Bestimmungsgebot eben gerade nicht Rechnung getragen wird. Kommt noch dazu, dass in vielen Fällen zusätzlich eine Busse zufolge Verletzung des PBG erfolgt (Kumulation ist zu klären), womit der Bussenrahmen von Fr. 50‘000.- zu hoch ist. Es stellt sich die Frage, ob die Strafbestimmungen sich nicht wie in andern Kantonen nach dem Ordnungsbussengesetz mit einem maximalen Bussensatz von 5‘000 Franken richten sollte.

Zu § 32 VV

Wie schon oben bei den §§ 8 und 12 erwähnt, soll sowohl im Schutzinventar wie auch im Hinweisinventar eine Begründung und die rechtsverbindliche Umschreibung des Schutzobjektes erfolgen. Eine blosse Übertragung der KIGBO-Objekte genügt daher nicht. Auch ist nicht einzusehen, warum bei den alles andere als aktuell nachgeführten KIGBO-Objekten die Anhörungs- und Informationspflicht nach § 12 Abs. 2 automatisch wegfallen soll (z.B. mit Bezug auf den Umgebungsschutz).

3. Schlussbemerkungen

3.1 Heimat- und Naturschutz sind zweifellos wichtige öffentliche Aufgaben. Sie stehen aber aufgrund der Vernetzung verschiedener staatlicher Zielsetzungen nicht im luftleeren Raum. Vielmehr bewegen sich Heimat- und Naturschutz in einem grossen Spannungsverhältnis mit andern ebenso wichtigen staatlichen Zielsetzungen. Es ist daher eine zentrale Aufgabe des Gesetzgebers, dass er wirksame Vorkehren trifft, die den Ausgleich zwischen den verschiedenen öffentlichen sowie den öffentlichen und privaten Interessen gewährleisten. Dies ist leider vorliegend nicht der Fall, weil die Heimatschutzinteressen in einer unübersehbaren und stark durchdringenden Penetranz in den Vordergrund gerückt werden. Gerade dadurch wird aber die Akzeptanz des ohnehin von vielen Bürgern als fragwürdig eingestuften Heimatschutzes in Frage gestellt.

3.2 Der Gesetzgeber ist daher gut beraten, wenn er sich eine gewisse Zurückhaltung auferlegt. Entgegen dieser Devise werden jedoch im VV die Schutzobjekte sehr weitgehend, ja ausufernd umschrieben (z.B. die generelle Schutzklausel von § 3 VV). Auch sind überall vorsorgliche Massnahmen vorgesehen, ja gar bei solchen Objekten, die durch den umfassenden Raster des Hinweisinventars gefallen sind (vgl. § 15). Dabei spielt bei vielen Schutzobjekten das Ermessen eine zentrale Rolle, ein Ermessen, welches in der VV ohne politische Kontrolle faktisch jenen Fach-Kreisen überlassen wird, die am liebsten die meisten Objekte schützen und so jede Dynamik unterbinden würden.

3.3 Vor allem aber sind die mit der VV verbundenen Eingriffe in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer vielfältig und schwerwiegend. Der Gesetzgeber hat des-

halb für grösstmögliche Transparenz bei der Zusammensetzung der Entscheidungsbehörden und ihren Anordnungen zu sorgen. Auch ist der Abwägung öffentlicher gegen private Interessen und dem Rechtschutz der betroffenen Eigentümer ein grosser Stellenwert einzuräumen. Auf Bestimmungen, die der Willkür Tür und Tor öffnen ist zu verzichten und dort, wo ein Schutz und damit ein Eingriff in das Privateigentum unumgänglich ist, sind angemessene Entschädigungen festzulegen. Was beim Biotop- und Naturschutz zugunsten der betroffenen Bauern möglich war, ist auch im KNHG vorzusehen.

3.4 Bei all diesen Kernbereichen genügt der VV nicht. Er ist daher gründlich zu überarbeiten, wobei die vorliegenden kritischen Punkte als Leitlinien dienen sollen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

13.12.2016