KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 5. März 2024

Nr. 2024/350
KR.Nr. A 0197/2023 (BJD)

Auftrag Remo Bill (SP, Grenchen): Ein flächendeckendes Bauinventar erstellen und Mechanismen für die regelmässige Überprüfung von Bauten jüngerer Generationen installieren
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, ein flächendeckendes Bauinventar (inkl. Objekten auf Gemeindeebene) zu erstellen und Mechanismen für die regelmässige Überprüfung von Bauten jüngerer Generationen zu installieren.

2. Begründung (Vorstosstext)

Kanton und Gemeinden sorgen für den Schutz und Erhalt von Kulturgütern (Art. 102 Abs. 2, 3 KV). Der Kanton schützt «Ortschaften, Landschaften und Kulturdenkmäler vor Beeinträchtigungen und sorgt für den Schutz der Grundlagen von Natur und Leben» (§ 1 Abs. 3 und § 119 Abs. 3 PBG).

Denkmäler prägen unsere Landschaft, Dörfer und Ortskerne, sie stiften Identität und vermitteln über Generationen hinweg. Ihr Erhalt und ihre Pflege sind für unsere (Bau-) Kultur von hoher Bedeutung. Mit der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen (Verdichtung) geraten ganze Ortskerne und auch ältere Einzelbauten immer mehr unter Druck. Oftmals erfolgt ein Ersatz durch gesichtslose, beliebige Neubauten oder durch lieblose Umbauten, was es zu vermeiden gilt.

Inventare bilden die Grundlage für die Arbeit der Denkmalpflege und weiterer kantonaler und kommunaler Behörden. Sie listen Bauten auf, die wichtige Zeugen vergangener Epochen sind. Diese werden als Denkmäler bezeichnet. Ihre langfristige Erhaltung liegt im öffentlichen und auch im privaten Interesse. So hat jeder Eigentümer Anspruch auf Rechtssicherheit betreffend seine Liegenschaft. Heute hat er für allfällige Bauvorhaben, schon nur bei der Überlegung eines Erwerbs, aber auch im Hinblick auf den Erhalt für spätere Generationen, keine Sicherheit.

Ein Bauinventar enthält eine systematische Bestandesaufnahme von kommunal-schützenswerten Bauten und Kulturobjekten. Das Bauinventar ist ein Hinweisinventar, welches den Gemeindebehörden und dem Kanton als Grundlage für die Ortsplanung und für baurechtliche Entscheide dient. Bereits im Hinblick auf anstehende Ortsplanungen ist ein Bauinventar von grösster Wichtigkeit. Für den Grundeigentümer entfaltet es keine unmittelbare rechtliche Wirkung, gibt diesem jedoch bei allfälligen Projekten eindeutige Planungshinweise. Erst mit der Festsetzung des Schutzes in der Ortsplanung wird es grundeigentümerverbindlich.

Die Erstellung von Inventaren auf Gemeindeebene, mit Ausnahme grösserer Gemeinden, hat - wohl wegen oft engräumigen Verhältnissen und Abhängigkeiten - keine Chance bzw. wird schlicht nicht an die Hand genommen. Teilweise gab es Bestrebungen, bereits bestehende In-

ventare oder Unterschutzstellungen aufzuheben. Ein flächendeckendes durch den Kanton erstelltes Bauinventar entlastet die Milizbehörden und verhindert allfällige Interessenskonflikte auf der kommunalen Ebene. Auch werden so bei der Einstufung kantonal gleiche Parameter von Bauten und Anlagen angewandt. Der Kanton ist wie die Gemeinden in der Pflicht, seiner gesetzlich verankerten Verantwortung nachzukommen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Kanton und Gemeinden haben den gesetzlich verankerten Auftrag, Kulturgut zu schützen und zu pflegen. Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Solothurn (PBG; BGS 711.1) sieht gemäss § 119 vor, dass der Kanton und die Gemeinden Massnahmen zum «Schutz von Landschafts-, Orts- und Strassenbildern, von zeitgenössischen und geschichtlich wertvollen Bauten und Bauteilen und Aussenräumen, von Natur- und Kulturdenkmälern und von Aussichtspunkten und historischen Stätten» zu treffen haben. Das PBG gibt gleichzeitig vor, dabei «auf eine angemessene Entwicklung neuzeitlicher Architektur und Aussenraumgestaltung von hoher Qualität Rücksicht zu nehmen».

Ziele und Planungsaufträge betreffend Kulturdenkmäler sind im kantonalen Richtplan (S-2.2) formuliert. Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie (Abteilung Denkmalpflege) hat ein Verzeichnis der kantonal geschützten historischen Kulturdenkmäler (Denkmalverzeichnis) zu erstellen sowie laufend zu erneuern und zu aktualisieren (S-2.2.2). Den Gemeinden obliegt es, Massnahmen zum Schutz der geschützten, schützenswerten und erhaltenswerten Kulturobjekte zu prüfen (S-2.2.3).

In diesem Zusammenhang ist zwischen Denkmalpflege und Ortsbildschutz zu unterscheiden. Sowohl der Ortsbildschutz als auch die Denkmalpflege haben zum Ziel, Bauten und deren Umgebung zu erhalten. Während die Denkmalpflege in der Regel Einzelobjekte in ihrer historischen Bausubstanz möglichst integral als wichtige Zeitzeugen vergangener Epochen erhalten möchte, geht es beim Ortsbildschutz in erster Linie um die Gesamtwirkung der Siedlungen. Neben dem Erhalt von Gebäuden respektive deren äussere Erscheinung geht es beim Ortsbildschutz also mehr um Aspekte, die für den Ort charakteristisch sind. Ziele und Planungsaufträge für den Ortsbildschutz sind im kantonalen Richtplan unter S-2.1 festgehalten. Die Zuständigkeit liegt dabei beim Amt für Raumplanung (ARP).

In der Tätigkeit der Denkmalpflege kommt Inventaren eine zentrale Rolle zu. Sie bilden ebenso eine grundlegende Informationsquelle für die Beurteilung der Schutzfähigkeit, der Bestimmung des Schutzumfangs eines Gebäudes wie für die Beurteilung von Baugesuchen, der denkmalpflegerischen Bauberatung bei Umbauten und Restaurierungen sowie für die Dokumentation und in der Vermittlung des baukulturellen Erbes.

Eine solche Bestandsaufnahme von bau-, siedlungs- und kulturgeschichtlich wertvollen Bauten, Ensembles und Kulturobjekten einer Gemeinde erfolgt nach festgelegten, nachvollziehbaren Kriterien und ihre Ergebnisse werden auf Inventarblättern festgehalten. Sie umfasst zudem eine Empfehlung für die Einstufung der einzelnen verzeichneten Objekte (schützenswert/erhaltenswert). Wichtig ist die Feststellung, dass ein solches Bauinventar nicht per se rechtsverbindlich ist und auch keine Interessensabwägung vornimmt. Rechtswirksamkeit und Interessensabwägung erfolgen erst im Rahmen einer Nutzungsplanung durch die Gemeinde oder später in einem Baubewilligungsverfahren durch die zuständige Gemeindebehörde.

In der Schweiz gibt es im Bereich Denkmalpflege zahlreiche Inventare mit unterschiedlicher Bedeutung. Vorgehen und Rechtswirkung unterscheiden sich von Kanton zu Kanton. Im Kanton Solothurn präsentiert sich der Inventarisierungsstand uneinheitlich. Die kantonale Denkmalpflege führt, wie gemäss Richtplan und Verordnung über den Schutz der historischen Kulturdenkmäler (Kulturdenkmäler-Verordnung; BGS 436.11, § 19 und § 35 Absatz 1a) vorgesehen, ein

Verzeichnis der mit Einzelverfügung geschützten historischen Kulturdenkmäler, die entsprechend rechtswirksam und über das Geoportal des Kantons abrufbar sind. In einer öffentlich-privaten Partnerschaft erarbeitet der Kanton zudem etappenweise und projektbasiert ein Kunstdenkmälerinventar, das Teil eines gesamtschweizerischen Grossprojekts ist und ebenfalls in der Kulturdenkmäler-Verordnung (§ 35 Abs. 1b) festgehalten ist. Dieses Fachinventar ist ohne Rechtswirkung. Dies gilt auch für die spezifischen Fachinventare, welche die Denkmalpflege in Auftrag gegeben hat und die der punktuellen Aktualisierung des genannten Schutzverzeichnisses dienten: 2006 wurde ein nicht publiziertes Kurzinventar der Bauernhäuser in den Bezirken Bucheggberg und Wasseramt erarbeitet und 2013 erschien eine Buchpublikation mit einer Übersicht und Bewertung des Baubestands der Jahre 1940 bis 1980 im Kanton Solothurn. Eine gültige, systematische Übersicht über den schützenswerten Baubestand im Kanton fehlt hingegen. Anders als die meisten Kantone, führt der Kanton Solothurn kein Bauinventar, das in einer signifikanten Auswahl schützens- und erhaltenswerte Baudenkmäler einer Gemeinde dokumentieren würde. Die üblicherweise im Rahmen von Ortsplanungen bisher vorgenommene Festlegung von schützens- und erhaltenswerten Kulturobjekten kann im Kanton Solothurn in aller Regel auf keine fundierte und nachvollziehbare fachliche Grundlage zurückgreifen.

Der Kanton kennt heute zwar die Möglichkeit, Gemeinden beim Erstellen von kommunalen Bauinventaren beratend und mit einem finanziellen Beitrag zu unterstützen, jedoch zeigt die Erfahrung, dass diese Aufgaben und die Situation mit den sich oft überlagernden Prozessen von Inventarisation, Rechtswirkung und Interessensabwägung für die Gemeinden sehr anspruchsvoll sind. Sie erfordern Fachkompetenz, Erfahrung und finanziellen Mitteln. Deshalb haben bisher nur wenige Gemeinden diese Dienstleistung des Kantons in Anspruch genommen. Zudem sind die vorliegenden kommunalen Inventare grösstenteils nicht mehr auf dem aktuellsten Stand.

Mittel- und längerfristig bietet ein Bauinventar jedoch auf verschiedenen Ebenen sowohl für Gemeinden als auch für den Kanton Vorteile und Entlastungen. Es ist grundsätzlich nicht nur eine unerlässliche Grundlage für effizientes und effektives denkmalpflegerisches Handeln im Alltag, sondern auch für Planungs- und Baubewilligungsverfahren. Es hält fachlich gesicherte Informationen und ein entsprechendes Argumentarium bereit, das für die Nutzungsplanung sowie für die Beurteilung von Baugesuchen fundiertere und effektivere Entscheidungen erlaubt. Ebenso würden auf kommunaler wie kantonaler Ebene zeit- und kostenintensive Einzelabklärungen entfallen. Eine fachlich begründete Wertung und hinterlegte Informationen tragen zudem zur Nachvollziehbarkeit von Entscheiden der Behörden bei und sichern durch Vergleichsmöglichkeiten eine Gleichbehandlung im Umgang mit Kulturdenkmälern. Für die kantonale Denkmalpflege käme es nicht nur zu einer Entlastung im Bereich von Bauberatung und Schutzabklärungen sondern auch in der Kunstdenkmälerinventarisation.

Der Kanton Solothurn ist sich den genannten gesetzlichen Vorgaben zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler und damit der Wichtigkeit von Bauinventaren bewusst. Er hat den Handlungsbedarf (Erneuerungs- und Verdichtungsdruck) in Bezug auf den Erhalt historisch wertvoller Bau- und Kulturdenkmäler erkannt.

Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie hat deshalb im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2024-2027 die Erarbeitung eines Konzeptes zur Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen für die Tätigkeit der Denkmalpflege und für die kommunalen Behörden bereits vorgesehen. Aufgrund der vielschichtigen Ausgangslage ist die Erarbeitung einer Strategie für die Inventarisation wertvoller Bauten, Ensembles und Kulturobjekten in den Gemeinden angezeigt. Ziel ist es, einen zeitgemässen und zukunftsgerichteten Umgang mit dem baukulturellen Erbe im Kanton zu sichern und die Synergien, die sich aus dem öffentlichen Interesse von Gemeinden und Kanton ergeben, zu nutzen. Im Sinne der Förderung und Stärkung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen sowie des nachhaltigen Handelns in den Gemeinden ist es sinnvoll, Prozesse, Aufgaben und Zuständigkeiten in den Bereichen kantonale Denk-

malpflege einerseits und kommunale Nutzungsplanung (insbesondere Ortsplanung) andererseits möglichst effektiv zu gestalten. Dabei sind insbesondere auch die Schnittstellen zum Ortsbildschutz zu beachten.

Der Regierungsrat stimmt dem grundsätzlichen Anliegen von Bauinventaren zwar zu, lehnt aufgrund der vielschichtigen Ausgangslage, der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Gemeinden und Kanton sowie fehlender personeller und finanzieller Ressourcen des Kantons den Auftrag, ein flächendeckendes Bauinventar zu erstellen, jedoch ab. Er schlägt hingegen vor, dass die Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen (wie vom ADA im IAFP 2024-2027 festgehalten) konkretisiert wird und dazu eine Strategie für das Handlungsfeld der kantonalen Inventarisation von Kulturobjekten sowie für die Förderung kommunaler Bauinventare ausgearbeitet wird. Die im Auftragstext formulierte Installation von Mechanismen für die regelmässige Überprüfung von Bauten jüngerer Generation ist ganz grundsätzlich Teil von Inventaraktualisierungen und ist in die strategischen Überlegungen einzubeziehen. Der Auftragstext soll deshalb umformuliert werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, bis zum Ende des 1. Quartals 2025 eine Strategie vorzulegen, wie für den Umgang mit dem baukulturellen Erbe im Kanton Solothurn Entscheidungsgrundlagen für die kantonale Denkmalpflege und für die kommunalen Behörden zur Verfügung gestellt werden können.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Denkmalpflege und Archäologie
Amt für Raumplanung
Aktuariat Bildungs- und Kulturkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat