



Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement Graubünden  
Departament d'educaziun, cultura e protecziun da l'ambient dal Grischun  
Dipartimento dell'educazione, cultura a protezione dell'ambiente dei Grigioni

# **Teilrevision des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz, KNHG; BR 496.000)**

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

**Chur, September 2021**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Ausgangslage.....</b>	<b>3</b>
1.1. Auftrag Bigliel betreffend Inventar der Denkmalpflege: Information der Grundeigentümer.....	3
1.2. Auftrag Crameri betreffend Inventarisierung schutzwürdiger Objekte.....	4
1.3. Teilaufträge, Lösungsansätze und Umsetzungsvarianten .....	6
1.3.1 Auftrag Bigliel.....	6
1.3.2 Auftrag Crameri .....	8
<b>2. Anpassungen des KNHG.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Anpassungen der KNHV.....</b>	<b>9</b>
3.1. Teilauftrag 2 aus Auftrag Bigliel: Einbezug der Gemeindebehörden .....	9
3.2. Teilauftrag 1 aus Auftrag Crameri: Anpassung der Aufnahmekriterien.....	9
<b>4. Auswirkungen der Revision .....</b>	<b>10</b>
4.1. Personelle Auswirkungen .....	10
4.2. Finanzielle Auswirkungen .....	10
<b>5. Terminplan.....</b>	<b>10</b>

## 1. Ausgangslage

Gemäss Art. 78 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig. Bundesaufgaben, insbesondere die Erstellung von Bundesinventaren regelt der Bund mit entsprechendem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) und der dazu gehörenden Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1). Gestützt auf die Bundesverfassung hat der Grosse Rat am 19. Oktober 2010 das Kantonale Natur- und Heimatschutzgesetz (KNHG; BR 496.000) und die Regierung am 18. April 2011 die Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV; BR 496.100) erlassen.

Das KNHG des Kantons Graubünden regelt, im Rahmen der Erhaltung und Pflege des kulturegeschichtlichen Erbes, auch das kantonale Bauinventar. Im Bereich Heimatschutz ist die Kantonale Denkmalpflege mit dem Inventar betraut. Von 2017 bis 2020 konnten die Arbeiten am Inventar durch den Regierungsschwerpunkt 08/28 "Bestandesaufnahme Kulturgut" intensiviert und nach einem einheitlichen System auf dem ganzen Kantonsgebiet angewendet werden.

Zwei überwiesene Aufträge des Grossen Rats verlangen nun Anpassungen an der bisherigen Handhabung. Insbesondere soll neu eine Einsprachemöglichkeit gegen die Aufnahme von Objekten in das kantonale Bauinventar für betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer geschaffen werden, welche bisher gesetzlich nicht vorgesehen war. Im Folgenden werden beide Aufträge wörtlich wiedergegeben, da für die Teilrevision die in den Aufträgen enthaltenen Teilaufträge von Relevanz sind.

### 1.1. Auftrag Bigliel betreffend Inventar der Denkmalpflege: Information der Grundeigentümer

Gestützt auf das Natur- und Heimatschutzgesetz erstellt und führt der Kanton Graubünden ein kantonales Inventar von schutzwürdigen Ortsbildern, Gebäudegruppen und Einzelbauten (Art. 4 KNHG). Die Inventarisierung bildet dabei die Grundlage für die Erhaltung und die Pflege des baulichen Kulturerbes.

Zurzeit werden die Inventarlisten für das gesamte Kantonsgebiet erstellt. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer werden erst sehr spät im Inventarisierungsprozess miteinbezogen. Häufig erfahren diese erst bei einem Verkauf der Liegenschaft oder bei baulichen Massnahmen, dass ihr Gebäude im Inventar figuriert. Meistens sinkt dadurch das Käuferinteresse und bauliche Verzögerungen sind naturgemäss die Folge. Wichtig in diesem Zusammenhang: Eine Einsprache gegen das Inventar ist nicht möglich.

Die kantonale Gesetzgebung schreibt vor, dass im Falle einer bestätigten Schutzvermutung die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu informieren sind.

Art. 5 KNHG Abs. 1 führt aus: «Der Kanton legt neue Inventare sowie Nachführungen in den betroffenen Gemeinden und beim Kanton während 30 Tagen öffentlich auf und gibt die Auflage im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde und im Kantonsamtsblatt bekannt. Die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer werden benachrichtigt.»

Der Erhalt des baukulturellen Erbes steht nicht zur Diskussion, ebenso wenig die Inventarisierung an sich.

Hingegen scheint die Information der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und deren Mitwirkung problematisch. Wenn die Eigentümer zu spät erfahren, dass sie im Inventar aufgeführt sind und bei der Erstellung nicht mitwirken konnten, entstehen mehr Probleme als wenn man diese frühzeitig, persönlich informieren und in die Erstellung miteinbeziehen würde.

Die Unterzeichnenden beauftragen deshalb die Regierung, die Inventarisierung so zu regeln, dass die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer aber auch die mit der Ortsplanung betreuten Gemeindebehörden von Beginn an in den Inventarisierungsprozess einbezogen werden. Dies setzt eine schriftliche Benachrichtigung der Betroffenen voraus, wie sie auch vom kantonalen Gesetz vorgesehen ist. Die Gemeindebehörden sind so einzubinden, dass Siedlungsanalysen des Kantons im Beisein mit einem Vertreter der Gemeinde stattzufinden haben. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Gemeindebehörden die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zeitnah über die Aufnahme in das kantonale Inventar und damit über einen möglichen Schutzstatus ihres Eigentums informieren können. Weiter ist den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern eine Einsprachemöglichkeit gegen die Inventarisierung zu gewähren, damit ein Objekt bei bestätigten Schutzstatus vollständig bereinigt in die Ortsplanung Eingang finden kann.

## **1.2. Auftrag Crameri betreffend Inventarisierung schutzwürdiger Objekte**

Der Kanton erstellt und führt kantonale Inventare der schutzwürdigen Objekte (Schutzobjekte; Art. 4 Abs. 1 KNHG). Die Aufnahme eines Objekts in ein kantonales Inventar stützt sich auf Kriterien wie Seltenheit, Vielfalt, Gefährdung, ästhetische Werte, Lage, Grösse, ökologische Funktion und wissenschaftliche Bedeutung (Art. 4 Abs. 2 KNHG). In der Junisession in Pontresina hat der Grosse Rat den Auftrag Bigliel mit 82 zu 30 Stimmen bei 0 Enthaltungen überwiesen. Dieser forderte den frühen Einbezug der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie der Gemeindebehörden in den Inventarisierungsprozess betreffend schutzwürdige Objekte (Schutzobjekte). Zudem wurde die Regierung beauftragt,

den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Einsprachemöglichkeit zu gewähren.

Die Inventarisierung gemäss gesetzlichem Auftrag schreitet auch seit der Überweisung des Auftrages Bigliel weiter voran. Die Aufnahme einzelner Objekte in die Inventarliste ist indes sehr extensiv: Das Beispiel der Stadt Maienfeld zeigt etwa, dass gemäss Planungsgrundlage aus dem Jahr 2002 bisher 27 Objekte rechtswirksam als schützenswert festgelegt wurden. Seit der Überarbeitung der Inventarliste durch den Kanton Graubünden sind 120 Einzelobjekte (!) in das kantonale Inventar aufgenommen; 300 Objekte befinden sich in überlagerten Schutzzonen. Einzelne Gemeinden haben die Inventarliste des Kantons aufgrund dieser ausufernden Aufnahme in das Inventar vollständig zurückgewiesen.

Die Aufnahme in ein Inventar hat massive Auswirkungen für die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zur Folge. Eigentümerinnen und Eigentümer von Bauten und Anlagen, die geschützt sind oder deren Schutzwürdigkeit zu prüfen ist, haben die Besichtigung und notwendige Untersuchungen des Objektes durch die zuständige Fachstelle oder von diesen beauftragten Fachleuten zu dulden. Sie sind verpflichtet, dieses vor Beschädigung oder Verlust sowie vor Zerstörung zu bewahren und die erforderlichen Massnahmen zu seiner Instandhaltung zu ergreifen (Art. 28 KNHG). Zudem bedürfen Eingriffe in die vom Kanton unter Schutz gestellten Objekte der Bewilligung durch den Kanton (Art. 29 Abs. 1 KNHG).

Vor dem Hintergrund des überwiesenen Auftrages Bigliel und der in Art. 4 Abs. 2 KNHG genannten Kriterien für die Aufnahme in ein kantonales Inventar wird die Regierung beauftragt,

- die Kriterien für die Aufnahme in ein kantonales Inventar in grundsätzlicher Weise zu überprüfen und bei der laufenden sowie künftigen Erstellung von Inventaren die Richtlinien für die Aufnahme dergestalt anzupassen, dass sie sich auf das tatsächlich Notwendige beschränken;
- zu prüfen, ob allenfalls ein Marschhalt für die Inventarisierung bzw. die Sistierung der Inventarisierung angezeigt ist, bis der Auftrag Bigliel umgesetzt ist;
- die erforderlichen Massnahmen dafür zu ergreifen, dass die Inventarisierung tatsächlich ausschliesslich amtsinterne Wirkung entfaltet (Art. 6 Abs. 1 KNHG) und Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht bereits bei der Inventarisierung mit Einschränkungen konfrontiert werden, solange über die Aufnahme eines inventarisierten Objektes in der Grundordnung nicht rechtsverbindlich entschieden ist.

### 1.3. Teilaufträge, Lösungsansätze und Umsetzungsvarianten

Aus beiden überwiesenen Aufträgen ergeben sich jeweils drei Teilaufträge, die einzeln behandelt werden müssen sowie Anpassungen (auf Stufe Gesetz, Verordnung und Praxis) nach sich ziehen.

Zum Rechtscharakter des kantonalen Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder, Gebäudegruppen und Einzelbauten sowie zu den Handlungspflichten infolge der parlamentarischen Aufträge Bigliel und Cramerli wurde vom Amt für Kultur ein externes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Das Rechtsgutachten stellt Lösungsansätze für die Teilaufträge vor. Die nachfolgend präsentierten Lösungen zu den Teilaufträgen basieren zum einen auf den Überlegungen des Rechtsgutachtens, zum anderen auf bereits während dem Entwicklungsschwerpunkt 08/28 bereinigten oder angepassten verwaltungstechnischen Abläufen. Siehe dazu auch die nachfolgenden Ausführungen zu Teilauftrag 1 in Ziff. 1.3.1.

#### 1.3.1 Auftrag Bigliel

- *Teilauftrag 1:* Die Inventarisierung soll so geregelt werden, dass die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die mit der Ortsplanung betrauten Gemeindebehörden frühzeitig in den Inventarisierungsprozess einbezogen werden.

Vorab muss festgehalten werden, dass zwischen den Gemeindebehörden und der Grundeigentümerschaft zu unterscheiden ist. Während die Gemeindebehörden bereits früh in den Prozess, zum Beispiel für Grundlagenarbeit, miteinbezogen werden können, so kann die Grundeigentümerschaft erst involviert werden, wenn erste Entwürfe einer Liste von möglichen Inventarobjekten vorliegen, da sonst alle Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer angegangen werden müssten.

Betreffend diesen Teilauftrag ist ausschliesslich ein Vollzugsdefizit festzustellen, da in wenigen Fällen und in gegenseitigem Einverständnis zwischen Denkmalpflege und Gemeinde auf eine persönliche Anschrift aller Eigentümerinnen und Eigentümer verzichtet wurde. Neu informiert die Fachstelle in jedem Fall die Eigentümerschaft vor der öffentlichen Auflage über die Aufnahme des eigenen Objekts auf die Inventarliste (mittels Publikation im amtlichen Publikationsorgan, dem Kantonsamtsblatt sowie durch persönliche Anschrift). Dies gemäss dem in Art. 5 Abs. 1 KNHG definierten Vorgehen.

- *Teilauftrag 2:* Die Gemeindebehörden sind so einzubinden, dass Siedlungsanalysen des Kantons im Beisein mit einem Vertreter der Gemeinde stattzufinden haben.

Art. 4 Abs. 1 KNHG verlangt, dass der Kanton die kantonalen Inventare nach Anzeige an die betroffenen Körperschaften erstellt und führt. Entsprechend informiert die kantonale Denkmalpflege die Gemeindebehörden jeweils über die Aufnahme der Inventarisierungsarbeiten und die beabsichtigte Begehung vor Ort. Zudem werden die Gemeindebehörden bereits vor der öffentlichen Mitwirkungsaufgabe im Sinne von Art. 5 KNHG mit einem Vorabzug der Inventarliste bedient. Die genaue Einbindung der Gemeindebehörden ist in den Ausführungsbestimmungen im kantonalen Recht jedoch nur rudimentär geregelt. Eine Anpassung der Verordnung ist aus diesem Grund angezeigt (vgl. nachfolgende Ziff. 3.1.).

- *Teilauftrag 3*: Den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern ist eine Einsprachemöglichkeit gegen die Inventarisierung zu gewähren.

Dieser Teilauftrag bildet den Kern der vorliegenden Teilrevision. Im Rahmen der Gesamtevaluation beider Aufträge hat sich ergeben, dass eine direkte Einsprachemöglichkeit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Rahmen der öffentlichen Auflage dem Wortlaut des Auftrags Bigliel am nächsten kommt. Eine direkte Einsprachemöglichkeit rechtfertigt sich auch aus folgenden Gründen: In der vorherrschenden Baupraxis, aber vor allem in Bezug auf die kommunale Ortsplanung, kann seit Jahren eine starke Fernwirkung des kantonalen Bauinventars beobachtet werden. Auch im Rahmen weiterer Grundlagenarbeit der Gemeinden oder im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsgesetzgebung kann das kantonale Bauinventar eine bestimmte Rolle spielen. Diesen Umständen folgend, kann den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ein gewisses faktisches Interesse für eine Einsprache im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage nicht abgesprochen werden.

Mit vorliegender Teilrevision wird darum der bestehende Art. 5 KNHG mit einem Art. 5a (neu) dahingehend erweitert, dass während der öffentlichen Auflagefrist eine Einsprachemöglichkeit gegen die Aufnahme von Objekten in das kantonale Bauinventar geschaffen wird. Als Einspracheinstanz wird die zuständige Fachstelle definiert, vorliegend das Amt für Kultur. Eine allfällige Beschwerde gegen den Aufnahmeentscheid kann sodann ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Um dieses Vorgehen wie beschrieben zu regeln, wird Art. 42 KNHG Abs. 2 um den Teilsatz ergänzt, dass Verfügungen der Fachstelle, die *im Zusammenhang mit der Aufnahme eines Objekts in das kantonale Bauinventar stehen*, mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können.

### 1.3.2 Auftrag Crameri

- *Teilauftrag 1:* Die Kriterien für die Aufnahme in ein kantonales Inventar sind in grundsätzlicher Weise zu überprüfen und bei der laufenden sowie künftigen Erstellung von Inventaren sind die Richtlinien für die Aufnahme dergestalt anzupassen, dass sie sich auf das tatsächlich Notwendige beschränken.

Die aktuell in Art. 4 Abs. 2 KNHG definierten Kriterien sind auf Verordnungsstufe in Bezug auf die Aufnahme von Objekten in das kantonale Bauinventar zu konkretisieren. Dazu sollen im zu revidierenden Verordnungsartikel die für das Bauinventar bereits in der Praxis zur Anwendung gelangenden und bestehenden Kriterien normiert werden (vgl. nachfolgende Ziff. 3.2.).

- *Teilauftrag 2:* Es ist zu prüfen, ob allenfalls ein Marschhalt für die Inventarisierung bzw. die Sistierung der Inventarisierung angezeigt ist, bis der Auftrag Bigliel umgesetzt ist.

Da sich die Rechtsgrundlagen mit vorliegender Teilrevision ändern werden, wurde dieser Teilauftrag mit Regierungsbeschluss vom 3. November 2020 (Prot. Nr. 907/2020) zur "Prüfung eines Marschhalts bzw. einer Sistierung der Inventarisierung" bereits abgehandelt, indem einem vorübergehenden Inventarisierungsstopp (Marschhalt) zugestimmt wurde.

- *Teilauftrag 3:* Es sind die erforderlichen Massnahmen dafür zu ergreifen, dass die Inventarisierung tatsächlich ausschliesslich amtsinterne Wirkung entfaltet (Art. 6 Abs. 1 KNHG) und Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht bereits bei der Inventarisierung mit Einschränkungen konfrontiert werden, solange über die Aufnahme eines inventarisierten Objektes in der Grundordnung nicht rechtsverbindlich entschieden ist.

Betreffend die ausschliesslich amtsinterne Wirkung ist Art. 6 Abs. 1 KNHG klar formuliert und bedarf keiner gesetzlichen Überarbeitung. In der Kommunikation der ausschliesslich amtsinternen Wirkung gegenüber den kommunalen Behörden wird die kantonale Denkmalpflege Präzisierungen im Vollzug vornehmen, indem die ausschliesslich amtsinterne Wirkung gegenüber den Gemeinden speziell betont wird.

## 2. Anpassungen des KNHG

Inhalt der vorliegenden Teilrevision bildet somit einzig die Umsetzung des vom Grossen Rat überwiesenen Auftrags Bigliel betreffend Inventar der Denkmalpflege: Information der Grundeigentümer. Und konkret nur der dritte Teilauftrag, wonach den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern eine Einsprachemöglichkeit gegen die Aufnahme ihres Objekts in das kantonale Bauinventar zu gewähren sei.

Wie vorstehend bereits ausgeführt, wird ein neuer Art. 5a mit der Marginalie "Einsprachemöglichkeit beim kantonalen Bauinventar" geschaffen. In Abs. 1 des neuen Art. 5a wird geregelt, dass während der öffentlichen Auflage die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer schriftlich und begründet eine Einsprache einreichen können. Nach Absatz 2 entscheidet über die Aufnahme eines Objekts in das kantonale Bauinventar die Fachstelle, namentlich das Amt für Kultur. In Ergänzung dazu wird Art. 42 Abs. 2 KNHG um den Teilsatz ergänzt, dass Verfügungen der Fachstelle, die *im Zusammenhang mit der Aufnahme eines Objekts in das kantonale Bauinventar stehen*, mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können.

### **3. Anpassungen der KNHV**

#### **3.1. Teilauftrag 2 aus Auftrag Bigliel: Einbezug der Gemeindebehörden**

Die Verordnung soll dahingehend angepasst werden, dass den Gemeindebehörden die Möglichkeit zur Teilnahme an den Besichtigungen im Rahmen der Erstellung des Bauinventars eingeräumt wird. Art. 14 KNHV wird wie folgt ergänzt:

Die Fachstelle orientiert die Standortgemeinde zu Beginn der Erstellung oder Nachführung des kantonalen Bauinventars unter Angabe der Beurteilungsgrundlagen über die Einleitung des Inventarisierungsprozesses und gibt dieser die Möglichkeit, weitere Grundlagen beizubringen. Wird eine Besichtigung der Ortschaft, Gebäudegruppen oder Einzelbauten durchgeführt, ist der Gemeinde die Möglichkeit zur Teilnahme einzuräumen.

#### **3.2. Teilauftrag 1 aus Auftrag Crameri: Anpassung der Aufnahmekriterien**

Die im geltenden Art. 4 Abs. 2 KNHG definierten Kriterien sind auf Verordnungsstufe in Bezug auf die Aufnahme von Objekten in das kantonale Bauinventar zu konkretisieren. In Ergänzung dieser Kriterien sollen im revidierten Art. 14 KNHV für das Bauinventar spezifische Kriterien normiert werden. Die Umsetzung im Art. 14 KNHV wird wie folgt aussehen:

In Anwendung von Art. 4 Abs. 2 KNHG und der darin genannten Kriterien werden zur Konkretisierung für die Aufnahme von Objekten in das kantonale Bauinventar folgende Kriterien aufgeführt:

- Ortsbildprägende Bedeutung, d. h. insbesondere die Bedeutung von Lage, Stellung und Volumen;
- Historische Bedeutung, d. h. insbesondere der Erinnerungswert betreffend historischer, kultureller Ereignisse, Personen oder mit sozialgeschichtlicher Relevanz;
- Architektonische Bedeutung, d. h. insbesondere der typologische, architekturgeschichtliche oder baukünstlerische Wert, Autorenschaft;

- Bedeutende historische Substanz, d. h. insbesondere der Anteil bauzeitlicher Bausubstanz und historisch wertvoller Bauteile;
- Charakteristische Umgebung, d. h. insbesondere die wertvolle Gestaltung der Umgebung, wie Gärten, Einhegungen und Aussenräume im Zusammenhang mit einem Bauwerk oder einer Gebäudegruppe.

Im Minimum müssen drei dieser Kriterien erfüllt sein, damit ein Objekt in das kantonale Bauinventar Eingang findet.

## **4. Auswirkungen der Revision**

### **4.1. Personelle Auswirkungen**

Die Teilrevision des KNHG hat unmittelbar keine personellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden. Wird jedoch von der Einsprachemöglichkeit grosser Gebrauch gemacht, so führt dies zu Mehrarbeit bei der zuständigen Fachstelle, in diesem Fall dem Amt für Kultur, und in der Ausführung bei der Abteilung Denkmalpflege. Wird darüber hinaus auch vom Weiterzug des Aufnahmeentscheids von Objekten in das kantonale Bauinventar der Fachstelle an das Verwaltungsgericht Gebrauch gemacht, so wird, neben der Mehrlast bei den Gerichten, auch die Mehrarbeit bei der zuständigen Fachstelle sowie der Standortgemeinde erhöht werden.

### **4.2. Finanzielle Auswirkungen**

Durch die Teilrevision des KNHG sind keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen für den Kanton oder die Gemeinden zu erwarten. Wie in vorstehender Ziff. 4.1. beschrieben, kann es zu nachgelagerten Mehrkosten auf verschiedenen Stufen kommen.

## **5. Terminplan**

Die Beratung der Vorlage im Grossen Rat ist für die Junisession 2022 vorgesehen. Es ist geplant, die Teilrevision des KNHG per 1. Januar 2023 in Kraft zu setzen. Die Teilrevision der KNHV soll gleichzeitig wie diejenige des KNHG in Kraft treten.