

# Handbuch Heimatschutzrecht

**Internationales, nationales  
und kantonales Recht**

Mit einer Kommentierung des Rechts der Bau- und  
archäologischen Denkmäler des Kantons St. Gallen

Herausgegeben von

**Bernhard Ehrenzeller**

Prof. Dr. iur.

**Walter Engeler**

Dr. iur.

**DIKE** 

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren . . . . .	XVII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIX
Rechtsquellenverzeichnis . . . . .	XXVII
Literaturverzeichnis . . . . .	XXXVII
Materialienverzeichnis . . . . .	XLIX
<b>Teil I: Einleitung</b> . . . . .	1
§ 1 Einleitung der Herausgeber . . . . .	3
§ 2 Kulturauftrag im Recht des Kantons St. Gallen . . . . .	6
<b>Teil II: Internationales und nationales Recht zum Schutz der Baudenkmäler sowie der archäologischen Denkmäler und Funde</b> . .	19
§ 3 Internationales Recht . . . . .	21
§ 4 Nationales Recht . . . . .	46
<b>Teil III: Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen</b> . . . . .	71
§ 5 Raumplanung (ausgewählte Artikel) . . . . .	73
§ 6 Nutzungs- und Bauvorschriften (ausgewählte Artikel) . . . . .	108
§ 7 Natur- und Heimatschutz (ausgewählte Artikel) . . . . .	144
§ 8 Verfahren und Vollzug (ausgewählte Artikel) . . . . .	279
§ 9 Vollzug und Strafen (ausgewählte Artikel) . . . . .	312
§ 10 Übergangsbestimmungen . . . . .	383
<b>Teil IV: Einzelfragen</b> . . . . .	385
§ 11 Enteignung und Entschädigungspflicht infolge Schutzmassnahmen für Bau- und archäologische Denkmäler . . . . .	387
§ 12 Gemeindeautonomie im Heimatschutz . . . . .	413
§ 13 Gemeindeaufsicht und ihre Mittel im Heimatschutz . . . . .	439
§ 14 Subventionen im Bereich Heimatschutz, Denkmalpflege und Archäologie . .	462
§ 15 Welt(kultur)erbe Stiftsbezirk und Pfahlbauten . . . . .	520
§ 16 Kulturerbe-gesetz (Art. 1–7, 21 ff. KEG/SG) . . . . .	537
Stichwortverzeichnis . . . . .	569

# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren .....	XVII
Abkürzungsverzeichnis .....	XIX
Rechtsquellenverzeichnis .....	XXVII
Literaturverzeichnis .....	XXXVII
Materialienverzeichnis .....	XLIX
<b>Teil I: Einleitung</b> .....	<b>1</b>
§ 1 <b>Einleitung der Herausgeber</b> .....	<b>3</b>
§ 2 <b>Kulturauftrag im Recht des Kantons St. Gallen</b> .....	<b>6</b>
A. Vorbemerkungen .....	6
B. Begriff der Kultur .....	7
I. Umfassender Bedeutungsgehalt von Kultur .....	7
II. Rechtlicher und ausserrechtlicher Kulturbegriff .....	9
C. Einbindung des Kulturauftrages ins übergeordnete Recht .....	9
I. Kulturhoheit der Kantone im Lichte der Bundesverfassung .....	10
II. Kulturauftrag in Bundesgesetzen und völkerrechtlichen Verträgen .....	11
D. Kulturauftrag der Kantonsverfassung .....	12
I. Kultur als Staatsziel (Art. 11 KV/SG) .....	12
II. Rechtliche Bedeutung der Staatsziele – Folgerungen für den Kulturauftrag .....	12
E. Umsetzung des Kulturauftrages im kantonalen Gesetzesrecht .....	14
I. Übersicht zur Gesetzgebung .....	14
II. Spezialgesetzgebung im Bereich Kultur des Kantons St. Gallen ...	14
<b>Teil II: Internationales und nationales Recht zum Schutz der Baudenkmäler sowie der archäologischen Denkmäler und Funde</b> .....	<b>19</b>
§ 3 <b>Internationales Recht</b> .....	<b>21</b>
A. Einleitung .....	21
B. Internationales Recht zum Schutz von Denkmälern zu Zeiten eines bewaffneten Konflikts .....	22
I. Haager Konvention 1954 und Zweites Haager Protokoll 1999 ....	23
II. Genfer Zusatzprotokolle I und II 1977 .....	28
III. Umsetzung durch die Schweiz .....	30
C. Internationales Recht zum Schutz von Denkmälern zu Friedenszeiten .....	33
I. UNESCO Konvention 1972 .....	33
II. Europaratsverträge .....	37
III. Unverbindliche internationale Grundsatzdokumente .....	40
IV. Umsetzung durch die Schweiz .....	42

D. Gesamtbewertung . . . . .	44
I. Schutz von Baudenkmalern . . . . .	44
II. Schutz von archäologischen Denkmälern . . . . .	45
III. Umsetzung durch die Schweiz . . . . .	45
<b>§ 4 Nationales Recht . . . . .</b>	<b>46</b>
A. Bundesverfassung . . . . .	47
I. Natur und Heimatschutz in der föderalistischen Rechtsordnung . .	47
II. Bundeskompetenzen . . . . .	48
B. Natur- und Heimatschutzrecht des Bundes . . . . .	50
I. Einführung . . . . .	50
II. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) . . . . .	50
C. Raumplanungsgesetz (RPG) und Raumplanungsverordnung (RPV) . . .	55
I. Raumplanung und Denkmalschutz . . . . .	55
II. Schutzzonen und andere planungsrechtliche Massnahmen (Art. 17 RPG) . . . . .	56
III. Baudenkmäler und Solaranlagen (Art. 18a RPG) . . . . .	58
IV. Innere Verdichtung und Denkmalschutz . . . . .	59
V. Baudenkmalschutz ausserhalb der Bauzone (Art. 24d RPG) . . . . .	61
D. Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) . . . . .	63
I. Erhaltung geschützter Bausubstanz (Art. 9 ZWG) . . . . .	63
II. Neue Wohnungen in geschützten Bauten innerhalb der Bauzone . .	63
III. Neue Wohnungen in geschützten Bauten ausserhalb der Bauzone .	65
E. Bundesgesetz über die Enteignung (EntG) . . . . .	65
I. Enteignung als Sicherungsinstrument des Natur- und Heimatschutzes . . . . .	65
II. Enteignungsrecht des Bundes (Art. 78 Abs. 3 BV, Art. 15 NHG) . .	66
III. Enteignungsrecht der Kantone . . . . .	66
F. Art. 723 und 724 ZGB . . . . .	67
I. Kulturgüterfunde . . . . .	67
II. Eigentumserwerb und Verkehrsunfähigkeit . . . . .	68
III. Ansprüche des Entdeckers . . . . .	68
IV. Duldungspflicht der Grundeigentümer . . . . .	69
<b>Teil III: Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen . . . . .</b>	<b>71</b>
<b>§ 5 Raumplanung (ausgewählte Artikel) . . . . .</b>	<b>73</b>
A. Pläne . . . . .	73
I. Art. 1–11 PBG/SG: Raumpläne . . . . .	74
II. Art. 12–22 PBG/SG: Zonenarten . . . . .	84
III. Art. 23–33 PBG/SG: Sondernutzungspläne . . . . .	92
B. Art. 34–45 PBG/SG: Grundsätze des Planerlasses . . . . .	99
I. Übersicht . . . . .	99
II. Entstehung . . . . .	103
III. Allgemeine Bemerkungen . . . . .	103
IV. Bezug zu Bau- und archäologischen Denkmälern . . . . .	105

C.	Art. 65 PBG/SG: Vertragsraumordnung .....	105
I.	Übersicht .....	105
II.	Entstehung .....	106
III.	Allgemeine Bemerkungen .....	106
IV.	Bezug zu Bau- und archäologischen Denkmälern .....	107
§ 6	<b>Nutzungs- und Bauvorschriften (ausgewählte Artikel)</b> .....	108
A.	Art. 66–113 PBG/SG: Vorbemerkungen .....	108
B.	Art. 66–72 PBG/SG: Grundanforderungen an Bauten und Anlagen ....	110
I.	Art. 69–72 PBG/SG: Ausstattung (ausgewählte Artikel) .....	110
II.	Art. 69–70 PBG/SG: Abstellplätze .....	110
C.	Art. 73–113 PBG/SG: Erstellung von Bauten und Anlagen .....	113
I.	Art. 79–86 PBG/SG: Bauvorschriften für Bauten und Bauteile, Grössenbeschränkungen .....	113
II.	Art. 87–89 PBG/SG: Dichteziffer (ausgewählte Artikel) .....	118
III.	Art. 99–100 PBG/SG: Einordnung und Gestaltung .....	120
IV.	Art. 101–103 PBG/SG: Technische Anforderungen (ausgewählte Artikel) .....	128
V.	Art. 108–110 PBG/SG: Ausnahmegewilligung und Bestandesgarantie .....	131
VI.	Art. 111–112 PBG/SG: Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone .....	140
§ 7	<b>Natur- und Heimatschutz (ausgewählte Artikel)</b> .....	144
A.	Vorbemerkungen zum Teil Heimatschutz (Art. 114–127 PBG/SG) ....	145
I.	Übersicht, Begriffe .....	145
II.	Wesentliche Neuerungen im PBG/SG gegenüber dem aBauG/SG ..	147
III.	Einbindung des PBG/SG in das nationale und internationale Recht .....	148
IV.	Einbindung des PBG/SG in das kantonale Recht .....	150
B.	Allgemeine Bestimmungen .....	151
I.	Art. 114 PBG/SG: Grundsätze .....	151
II.	Art. 115 PBG/SG: Schutzobjekte .....	163
III.	Art. 116 PBG/SG: Anspruch auf Entscheid .....	185
IV.	Art. 117 PBG/SG: Kantonsbeiträge .....	189
C.	Schutzinventar .....	190
I.	Art. 118–120 PBG/SG: Grundsatz, Inhalt und Erstellung .....	190
II.	Art. 119 Abs. 2 und 3 PBG/SG: Anpassungen des Schutzinventars .....	205
D.	Unterschutzstellung und Meldepflichten .....	207
I.	Art. 121 PBG/SG: Verfahren .....	207
II.	Art. 122 PBG/SG: Unterschutzstellung – Eigentums- beschränkungen .....	234
III.	Art. 123 PBG/SG: Unterschutzstellung – Sicherungsmaßnahmen .....	262
IV.	Art. 124 PBG/SG: Meldepflicht bei Entdeckungen .....	267

E.	Archäologische Denkmäler im Besonderen . . . . .	270
I.	Art. 125 PBG/SG: Sicherung und wissenschaftliche Untersuchung . . . . .	270
II.	Art. 126 PBG/SG: Duldungspflicht im Zusammenhang mit archäologischen Denkmälern . . . . .	276
III.	Art. 127 PBG/SG: Archäologische Arbeiten . . . . .	277
<b>§ 8</b>	<b>Verfahren und Vollzug (ausgewählte Artikel) . . . . .</b>	<b>279</b>
A.	Allgemeine Bestimmungen . . . . .	280
I.	Art. 131–133 PBG/SG: Zuständigkeiten und Koordination . . . . .	280
II.	Art. 134 PBG/SG: Duldungspflicht und Gewährung des Zutrittsrechts . . . . .	287
B.	Baubewilligungsverfahren . . . . .	289
I.	Art. 135–145 PBG/SG: Zuständigkeiten und Verfahren . . . . .	289
II.	Art. 146–151 PBG/SG: Inhalt, Umfang und Wirkung der Baubewilligungsverfügung . . . . .	303
C.	Einsprache und Rechtsmittel . . . . .	308
I.	Übersicht . . . . .	308
II.	Art. 152 PBG/SG: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege/ Art. 153 PBG/SG: Öffentlich-rechtliche Einsprache . . . . .	308
III.	Art. 154 PBG/SG: Privatrechtliche Einsprachen nach Art. 684 ZGB . . . . .	309
IV.	Art. 155 PBG/SG: Übrige Privatrechtliche Einsprachen . . . . .	310
V.	Art. 156 PBG/SG: Verfahren . . . . .	310
VI.	Art. 157 PBG/SG: Entscheid . . . . .	311
<b>§ 9</b>	<b>Vollzug und Strafen (ausgewählte Artikel) . . . . .</b>	<b>312</b>
A.	Art. 158–161 PBG/SG: Vollzug . . . . .	312
I.	Grundsätzliche Bemerkungen zum Verwaltungszwang und Abgrenzungen . . . . .	314
II.	Anwendungsbereich des Verwaltungszwanges . . . . .	315
III.	Zuständigkeit für den Verwaltungszwang . . . . .	317
IV.	Einleitung des Verfahrens und Pflicht zum Verwaltungszwang . . . . .	318
V.	Voraussetzungen und Massnahmen des Verwaltungszwanges . . . . .	320
VI.	Kostenregelung . . . . .	362
VII.	Anmerkungen im Grundbuch . . . . .	364
B.	Art. 162 PBG/SG: Strafen . . . . .	364
I.	Charakterisierung der Norm und Befugnis zum Erlass kantonalen Strafrechts . . . . .	365
II.	Anwendbarkeit anderer strafrechtlicher Erlasse und Zuständigkeit . . . . .	367
III.	Ausgewählte Fragen zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit nach Art. 162 PBG/SG . . . . .	371
<b>§ 10</b>	<b>Übergangsbestimmungen . . . . .</b>	<b>383</b>
A.	Art. 173–175 PBG/SG: Baubewilligungsverfahren, Planerlassverfahren, Rahmennutzungspläne . . . . .	383
B.	Art. 176 PBG/SG: Schutzinventare und Ex-lege-Schutz . . . . .	384

<b>Teil IV: Einzelfragen</b> .....	385
<b>§ 11 Enteignung und Entschädigungspflicht infolge Schutzmassnahmen für Bau- und archäologische Denkmäler</b> .....	387
A. Eigentumsgarantie und Denkmalschutz .....	388
I. Erwartungen der Grundeigentümer und Grundsätze zur Eigentumsgarantie .....	388
II. Elemente der Eigentumsgarantie und Eingriffsvoraussetzungen ..	390
B. Entschädigungspflicht von Eigentumsbeschränkungen (Art. 26 Abs. 2 BV) .....	392
I. Vorbemerkungen .....	392
II. Formelle Enteignung und Heimschlagsrecht .....	393
III. Materielle Enteignung; Grundsätze .....	395
C. Schutzmassnahmen zugunsten von Denkmälern und materielle Enteignung .....	397
I. Grundsätze der bundesgerichtlichen Rechtsprechung .....	397
II. Die Schutzvorschriften des PBG/SG und ihre enteignungsrechtlichen Auswirkungen .....	402
D. Höhe der Entschädigung bei entschädigungspflichtigen Denkmalschutzmassnahmen .....	409
I. Formelle Enteignung .....	409
II. Materielle Enteignung .....	409
E. Verfahren .....	411
<b>§ 12 Gemeindeautonomie im Heimatschutz</b> .....	413
A. Autonomierechte lokaler Gebietskörperschaften – Allgemeines .....	413
B. Inhalt und Rechtsschutz .....	416
C. Gemeindeautonomie im Kanton St. Gallen .....	419
D. Gemeindeautonomie und Heimatschutz .....	421
I. Allgemeines .....	424
II. Instrumente und Massnahmen .....	426
III. Rechtsschutz der Gemeinde .....	432
IV. Kasuistik .....	433
<b>§ 13 Gemeindeaufsicht und ihre Mittel im Heimatschutz</b> .....	439
A. Allgemeines .....	439
I. Gemeindeautonomie und Gemeindeaufsicht .....	439
II. Charakteristik .....	441
III. Aufsicht und Rechtsschutz .....	443
B. Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten .....	445
I. Umfang im Allgemeinen .....	445
II. Zuständigkeiten .....	446
C. Aufsichtsmittel .....	448
I. Art. 158 GG/SG: Instrumente .....	448
II. Art. 159 GG/SG: Massnahmen .....	450
III. Art. 161 GG/SG: Untersuchungen .....	451

IV.	Art. 162 ff. GG/SG: Rechtsschutz	451
V.	Sonstige Mittel	452
D.	Gemeindeaufsicht im Denkmalschutz	453
I.	Allgemeines	453
II.	Aufsicht durch Kooperation	454
III.	Aufsicht durch Eingriff	456
E.	Kasuistik	459
I.	Gemeindeaufsicht im Heimat-/Denkmalschutz	459
II.	Sonstige die Gemeindeaufsicht betreffende Fälle	459
<b>§ 14</b>	<b>Subventionen im Bereich Heimatschutz, Denkmalpflege und Archäologie</b>	<b>462</b>
A.	Grundlagen	463
I.	Übersicht	463
II.	Begriff und Funktion der Subvention	463
III.	Arten von Subventionen	466
IV.	Völker- und verfassungsrechtlicher Rahmen	470
B.	Bundesbeiträge	477
I.	Rechtsgrundlage	477
II.	Form	478
III.	Beitragszwecke	479
IV.	Empfängerkreis	480
V.	Voraussetzungen	480
VI.	Beitragsbemessung	481
VII.	Zuständigkeit und Verfahren	482
VIII.	Auflagen und Bedingungen	484
C.	Beiträge von Kanton und Gemeinden im Kanton St. Gallen	485
I.	Vorbemerkungen zur Rechtsgrundlage und Aufgabenteilung	485
II.	Kantonsbeiträge	486
III.	Gemeindebeiträge	514
IV.	Art. 5 VUKG/SG: Exkurs – Fachliche Beratung durch den Kanton	517
<b>§ 15</b>	<b>Welt(kultur)erbe Stiftsbezirk und Pfahlbauten</b>	<b>520</b>
A.	Welterbestätten im Kanton St. Gallen	520
B.	Schutzkonzeption für das Weltkulturerbe Stiftsbezirk	522
I.	Beschreibung des Weltkulturerbes Stiftsbezirk St. Gallen und Trägerschaft	522
II.	Schutzanforderungen nach der UNESCO Konvention 1972 und dem Haager Protokoll 1999	523
III.	Adressaten zur Umsetzung des Schutzauftrages der UNESCO Konvention 1972	526
IV.	Kantonale und kommunale gesetzliche Grundlagen zur Erfüllung des Schutzauftrages	527
C.	Managementplan Stiftsbezirk 2017–2020	529
I.	Rechtliche Grundlagen, Konzeption	529
II.	Zentrale Inhalte	530

III.	Schutzlücken und daraus abgeleitete rechtliche Ziele .....	532
IV.	Berichterstattung – Monitoring .....	535
V.	Ergebnis und Aussicht .....	535
<b>§ 16</b>	<b>Kulturerbegesetz (Art. 1–7, 21 ff. KEG/SG) .....</b>	<b>537</b>
A.	Allgemeine Bemerkungen .....	539
I.	Kantonsverfassung .....	539
II.	Völkerrecht .....	539
III.	Kulturerbegesetz (KEG/SG) .....	540
IV.	Bezug zum Planungs- und Baugesetz (PBG/SG) .....	541
V.	Fokus Archäologie .....	541
B.	Grundlagen und Begriffe .....	542
I.	Art. 1 KEG/SG: Geltungsbereich .....	542
II.	Art. 3 KEG/SG: Bestand des Kulturerbes .....	543
III.	Art. 4 KEG/SG: Eigenschaften des Kulturerbes .....	546
IV.	Art. 5 KEG/SG: Umgang mit dem Kulturerbe .....	547
V.	Art. 6 KEG/SG: Überlieferung und Erwerb des Kulturerbes .....	548
VI.	Art. 7 KEG/SG: Aufgabenerfüllung .....	549
C.	Bewegliches Kulturgut: Archäologische Funde (Art. 21–25 KEG/SG) ..	550
I.	Art. 21 KEG/SG: Begriff .....	550
II.	Art. 22 KEG/SG: Entdeckung .....	551
III.	Art. 23 KEG/SG: Archäologische Arbeiten .....	553
IV.	Art. 24 KEG/SG: Verwendung technischer Hilfsmittel .....	555
V.	Art. 25 KEG/SG: Eigentum .....	555
D.	Unbewegliches Kulturgut: Archäologische Denkmäler (Art. 26–28 KEG/SG) .....	557
I.	Art. 26 KEG/SG: Unterschutzstellung – Vorgang und Kulturerbe ..	557
II.	Art. 27 KEG/SG: Eigentum und Bestand .....	558
III.	Art. 28 KEG/SG: Verlegung .....	559
E.	Leistungen von Kanton und Gemeinden (Art. 29–33 KEG/SG) .....	560
I.	Art. 29 KEG/SG: Kanton – Beratung und Information .....	560
II.	Art. 30 KEG/SG: Kanton – Erforschung und Dokumentation .....	561
III.	Art. 31 KEG/SG: Kanton – Grundsatz zur Ausrichtung von Beiträgen . . . . .	562
IV.	Art. 32 KEG/SG: Kanton – Ausrichtung der Beiträge .....	563
V.	Art. 33 KEG/SG: Politische Gemeinde – Beiträge .....	564
F.	Schlussbestimmungen (Art. 41–42 KEG/SG) .....	565
I.	Art. 41 KEG/SG: Strafbestimmung .....	565
II.	Art. 42 KEG/SG: Ergänzendes Recht .....	566
	Stichwortverzeichnis .....	569