

Kulturerbe-gesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
1.1 Kulturkanton mit reichem kulturellem Erbe	4
1.2 Anlass für ein Kulturerbe-gesetz	5
1.3 Schnittstellen	6
1.3.1 Schnittstellen zu anderen Erlassen	6
1.3.2 Zusammenhang mit anderen Gesetzesvorhaben	6
2 Rechtsgrundlagen	7
2.1 International	7
2.1.1 UNESCO-Konvention 1970	7
2.1.2 UNESCO-Konvention 1972	8
2.1.3 UNESCO-Konvention 2008	9
2.1.4 Malta-Konvention 1992	10
2.1.5 Haager Konvention	10
2.1.6 Zweites Haager Protokoll	10
2.2 Bund	11
2.2.1 Verfassungsrecht	11
2.2.2 Gesetzes- und Verordnungsrecht	11
2.3 Kanton	12
2.3.1 Verfassungsrecht	12
2.3.2 Gesetzes- und Verordnungsrecht	12
2.3.3 Vertragsrecht	15
2.3.4 Neuerungen in den Rechtsgrundlagen	15
3 Vorgehen und Vernehmlassung	17
3.1 Begriffe und Systematik	17
3.2 Aufgabenteilung Kanton und Gemeinden bei der Denkmalpflege	18
3.3 Schutz, Erhaltung und Pflege der Weltkulturerbestätten	18
3.4 Schaffung von steuerrechtlichen Anreizen für Unterschutzstellungen	19
3.5 Ausfuhrregelung und kantonales Sammlungszentrum	19
3.6 Finanzierung	20

4	Grundzüge des Kulturerbegesetzes	20
4.1	Regelungsgegenstand	20
4.2	Zielsetzungen	21
4.3	Erfasste Kulturgüter	22
4.3.1	Allgemein	22
4.3.2	Bewegliche Kulturgüter	22
4.3.3	Unbewegliche Kulturgüter	25
4.3.4	Immaterielle Kulturgüter	25
5	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	25
5.1	Kulturerbegesetz	25
5.1.1	Abschnitt I: Allgemeine Bestimmungen	25
5.1.2	Abschnitt II: Bewegliches Kulturgut	29
5.1.3	Abschnitt III: Unbewegliches Kulturgut	41
5.1.4	Abschnitt IV: Immaterielles Kulturgut	46
5.1.5	Abschnitt V: Weltkulturerbe	47
5.1.6	Abschnitt VI: Finanzierung	48
5.1.7	Abschnitt VII: Schlussbestimmungen	50
5.2	Änderung anderer Erlasse	50
5.3	Vollzugsbeginn	51
6	Erfüllung politischer Vorstösse und Aufträge	52
7	Finanzielle Auswirkungen	52
8	Auswirkungen auf die Gemeinden	53
9	Referendum	53
10	Antrag	54
Anhang		55
Abkürzungsverzeichnis		55
Entwurf (Kulturerbegesetz)		57

Zusammenfassung

Die Kantonsverfassung aus dem Jahr 2003 hält als Staatsziel fest, dass kulturelles Erbe bewahrt und überliefert wird. Die Bewahrung und Überlieferung des Kulturerbes des Kantons – durch Schutz, Erhaltung und Pflege sowie Untersuchung, Erforschung und Dokumentation – ist jedoch bezüglich beweglicher Kulturgüter (einschliesslich archäologischer Funde) mangels einer tragfähigen oder überhaupt vorhandenen gesetzlichen Regelung nicht sichergestellt. Das gilt ebenso für die Bewahrung und Überlieferung von immateriellem Kulturerbe. Auch die Bewahrung und Überlieferung unbeweglicher Kulturgüter (Baudenkmäler, archäologische Denkmäler) ist aufgrund einzelner gesetzlicher Lücken nicht sichergestellt. Diese Lücken gilt es angesichts der bedeutenden Kulturgüter, die sich im Kanton befinden, zu schliessen, insbesondere auch im Interesse einer dauerhaften Sicherung des UNESCO-Weltkulturerbe-Status des Stiftsbezirks St.Gallen. Der Welterbe-Status verlangt von den Trägern des Stiftsbezirks angemessene Massnahmen für den Schutz und die Pflege des aussergewöhnlichen universellen Werts des Weltkulturerbes. Gesetzliche Schutzmassnahmen sind dafür unverzichtbar.

Das Kulturerbe ist das Fundament für die Identität einer Gesellschaft. Dessen möglichst ungeschmälerte Bewahrung durch Schutz, Erhaltung und Pflege sowie dessen Überlieferung sind wichtige Aufgaben eines Gemeinwesens. Die UNESCO-Weltkulturerbestätten Stiftsbezirk St.Gallen und prähistorische Pfahlbauten in Rapperswil-Jona sowie die Schlösser Sargans, Rapperswil und Werdenberg, das Kloster Pfäfers, der Hof zu Wil, die Prestegg Altstätten und das Kornhaus Rorschach sind nur einzelne herausragende bauliche Zeugen des reichhaltigen Kulturerbes im Kanton St.Gallen. Gleichzeitig gibt es Museen und Archive im Kanton mit weniger gut sichtbaren, aber nicht weniger herausragenden Kulturgütern in Form von Handschriften, Urkunden und Kunstgegenständen, die zum so genannten beweglichen Kulturerbe gehören. Ebenfalls zum Kulturerbe gehören archäologische Funde aus dem Gebiet des Kantons St.Gallen sowie immaterielle Kulturgüter im Sinn von lebendigen kulturellen Traditionen, wie beispielsweise das Maskenschnitzen im Sarganserland, die St.Galler Stickerei (Maschinenspitzen) sowie die Volksmusikpraxis und der Naturjodel im Toggenburg.

Im vorliegenden Erlass stehen Regelungen zur Bewahrung des Kulturerbes durch Schutz, Erhaltung und Pflege sowie dessen Überlieferung im Vordergrund. Einerseits geht es um bewegliche Kulturgüter, einschliesslich archäologischer Funde, die Kulturerbe des Kantons sind, andererseits um unbewegliche Kulturgüter, nämlich Baudenkmäler und archäologische Denkmäler, sowie immaterielle Kulturgüter.

Der Erlass sieht vor, dass bewegliche Kulturgüter, die Kulturerbe des Kantons sind, unter Schutz gestellt und in ein Kulturerbeverzeichnis aufgenommen werden können. Die Unterschutzstellung ist für Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Besitzerinnen und Besitzer solcher Kulturgüter freiwillig. Sie können umgekehrt von der Beratung, von finanziellen Beiträgen sowie auch von einem besseren Schutz profitieren, wenn ihre Kulturgüter unrechtmässig abhandenkommen.

Der Erlass sieht zweitens vor, die archäologischen Funde und Denkmäler besser zu schützen, da das vom Kantonsrat am 27. April 2016 erlassene neue Planungs- und Baugesetz (abgekürzt PBG), das am 1. Oktober 2017 in Vollzug treten wird, nur den Schutz ortsfester archäologischer Denkmäler, nicht aber beweglicher archäologischer Funde regelt und sich dabei auf die wichtigsten, aus Bauherrensicht relevanten Bestimmungen beschränkt. Archäologische Funde sowie neu entdeckte archäologische Fundstellen sollen primär vor Tätigkeiten und Massnahmen, die eine Gefährdung der Fundstelle mit sich bringen, vor Raubgrabungen sowie vor der unerlaubten Wegnahme besser geschützt werden. Auch wird festgehalten, dass archäologische Funde im Eigentum des Kantons stehen.

Schliesslich regelt der vorliegende Erlass als drittes, wie vom Kantonsrat im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 verlangt, die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei den

finanziellen Beiträgen für Baudenkmäler. Das PBG fokussiert den Schutz, das vorliegende Kulturerbegesetz die Förderung von Baudenkmälern. Demnach ist der Kanton für kantonal und national bedeutende Objekte und sind die politischen Gemeinden für lokal bedeutende Objekte zuständig.

Das Kulturerbegesetz weist zahlreiche Schnittstellen zum PBG und zum geplanten neuen Kulturförderungsgesetz auf. In Bezug auf Baudenkmäler und archäologische Denkmäler enthält das Kulturerbegesetz ergänzende Regelungen zum neuen PBG, insbesondere zum Schutz archäologischer Denkmäler und zur Förderung der Erhaltung und der Pflege von Baudenkmälern mittels Massnahmen der Denkmalpflege. Das geplante neue Kulturförderungsgesetz ergänzt das Kulturerbegesetz, indem dort die Unterstützung von Institutionen, die das Sammeln, Erschliessen, Dokumentieren, Pflegen, Erforschen und Vermitteln von Kulturgütern bezwecken, sowie allgemein die Unterstützung der Vermittlung von Kulturgütern geregelt wird. Das Kulturerbegesetz befasst sich demgegenüber mit der Bewahrung und Überlieferung von beweglichen, unbeweglichen und immateriellen Kulturgütern, die Kulturerbe des Kantons sind, insbesondere durch Schutz, Erhaltung und Pflege, sowie mit der Unterstützung dieser Tätigkeiten durch die öffentliche Hand.

In Bezug auf den Stiftsbezirk St.Gallen werden im vorliegenden Erlass die gesetzlichen Grundlagen für angemessene, wirksame und langfristige Massnahmen für den Schutz und die Erhaltung des aussergewöhnlichen universellen Werts des Weltkulturerbes sowie seiner Unversehrtheit und Echtheit gelegt. Desgleichen sind spezifische Massnahmen für die prähistorischen Pfahlbauten in Rapperswil-Jona vorgesehen, die zum Weltkulturerbe gehören.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf zum Kulturerbegesetz.

1 Ausgangslage

Das kulturelle Erbe ist Fundament für die Identität und die kulturelle Entwicklung einer Gesellschaft. Die Bewahrung des Kulturerbes sowie dessen Überlieferung sind wichtige Aufgaben eines Gemeinwesens.

Kulturgüter sind Identifikationsträger für den Einzelnen wie für die Gemeinschaft. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Bildung und Vermittlung dieser Identität. Es sind kulturgeschichtliche Zeugnisse, die einzigartig und unersetzlich sind. Sie dienen dem sozialen Zusammenhalt und dem Selbstverständnis einer Gesellschaft. Die Bedeutung des Kulturerbes als identitätsstiftender Kern einer Gesellschaft zeigt sich in negativer Ausprägung international nicht zuletzt in Krisen- und Konfliktgebieten, wo das Kulturerbe oft Ziel von Anschlägen ist.

1.1 Kulturkanton mit reichem kulturellem Erbe

Das Kulturerbe im Kanton St.Gallen ist ebenso heterogen wie vielfältig. Zum Kulturerbe gehören beispielsweise historische Stätten und Baudenkmäler wie die UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen und prähistorischen Pfahlbauten in Rapperswil-Jona, das ehemalige Kloster Pfäfers, Schloss und Städtchen Werdenberg, das Schloss Rapperswil oder das Baronenhaus und der Hof zu Wil. Darüber hinaus sind die Sammlungen bzw. Handschriften und Urkunden der Stiftsbibliothek St.Gallen und des Stiftsarchivs St.Gallen sowie die Sangalliensen-Sammlung der Kantonsbibliothek Vadiana und die dort aufbewahrte Vadianische Sammlung der Ortsbürgergemeinde St.Gallen zu erwähnen, ebenso der im Stadtarchiv der Ortsbürgergemeinde St.Gallen aufbewahrte Bestand an Briefen, die im 14. bis 18. Jahrhundert an die Reichsstadt St.Gallen gelangt sind. Auch «neuzeitliches» Kulturgut kann zum Kulturerbe gehören, wie beispielsweise

Sammlungen von Fotografien der Foto-Sammlung Gross oder audiovisuelles Kulturgut im Staatsarchiv St.Gallen. Zum Kulturerbe des Kantons St.Gallen zählen zudem die Bestände der Stadtarchive von Rapperswil, Wil und der Ortsbürgergemeinde St.Gallen sowie der Archive der Klöster Magdenau bei Flawil und St.Katharina in Wil. Relevante Sammlungen beherbergen auch die Museen wie das Historische und Völkerkundemuseum, das Textilmuseum, das Kunstmuseum und das Museum im Lagerhaus in der Kantonshauptstadt sowie die Museen in Rapperswil, Altstätten oder Sargans. Zum Kulturerbe gehören ausserdem immaterielle Kulturgüter, wie beispielsweise das Maskenschnitzen im Sarganserland, der Sarganserländische Alpsegen, die St.Galler Stickerei (Maschinenspitzen) sowie die Alpfahrten, die Volksmusikpraxis und der Naturjodel im Toggenburg.

Diese Vielfalt und Regionalität sind einerseits geografisch und topografisch begründet, andererseits historisch geprägt: Im Jahr 1803 wurden mit der Mediationsakte lose Gebiete ohne gemeinsame Vergangenheit zum Territorium des Kantons zusammengefügt, namentlich die Fürstabtei St.Gallen (bestehend aus dem Fürstenland und der Grafschaft Toggenburg), die freie Reichsstadt St.Gallen, die Landvogtei Rheintal, die Freiherrschaft Sax-Forstegg, die Herrschaft Gams, die Grafschaften Werdenberg und Sargans, die Fürstabtei Pfäfers, die Landvogtei Gaster und Weesen, die Grafschaft Uznach sowie der Stadtstaat Rapperswil. Der Kanton grenzt zudem an drei Länder mit je eigenen Kulturen (Deutschland, Österreich und Fürstentum Liechtenstein) und an sieben Kantone beziehungsweise Halbkantone (Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schwyz, Thurgau und Zürich). Die geografisch und historisch bedingte Vielfalt führt dazu, dass der Kanton als Ringkanton zwar einen politischen und organisatorischen Orientierungsrahmen hat, das kulturelle Leben sich aber seit jeher weniger an den Grenzen des Kantons als an den regionalen Lebensräumen der Bevölkerung orientiert.

1.2 Anlass für ein Kulturerbe-gesetz

Mit dem Bericht «Perspektiven der Kulturpolitik» aus dem Jahr 2003 gab der Kantonsrat die Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Kulturpolitik in Auftrag.¹ Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Aufgabenteilung erteilte die Regierung im Jahr 2013 den Auftrag zur Totalrevision des geltenden Kulturförderungsgesetzes (sGS 275.1; nachfolgend KFG), das die rechtliche Grundlage für die Beiträge des Kantons an die Erhaltung schützenswerter Kulturgüter, namentlich Massnahmen der Denkmalpflege, bildet.

Betreffend Schutz, Erhaltung und Pflege des Kulturerbes zeigten sich bereits im Rahmen der Vorarbeiten zum neuen Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016² (abgekürzt PBG), das am 1. Oktober 2017 angewendet werden wird, erste Lücken in der Kulturgesetzgebung, insbesondere in Bezug auf bewegliche Kulturgüter einschliesslich archäologischer Funde.

Die vom Kantonsrat mit dem Entlastungsprogramm 2013 (33.13.09; ABI 2013, 2285) verlangte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege erfordert ebenfalls Änderungen auf Gesetzesstufe bzw. die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen.

Die Notwendigkeit, den Umgang mit Kulturgütern gesetzlich zu regeln, steht auch im Zusammenhang mit der Vereinbarung über den Schutz und die Pflege des Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen vom 15. Januar 2015³ (nachfolgend Weltkulturerbe-Vereinbarung), welche die Regierung, der Administrationsrat des Katholischen Konfessionsteils und der Stadtrat der Stadt St.Gallen abgeschlossen haben. Diese Vereinbarung bezweckt, die Zusammenarbeit zwischen den

¹ Vgl. Bericht 40.03.04 «Stand und Perspektiven der st.gallischen Kulturpolitik» vom 2. Dezember 2003, S. 3, 24 und 37.

² Referendumsvorlage: ABI 2016, 1481.

³ Die Vereinbarung und die Anhänge lassen sich im Abschnitt «Grundlagen der Zusammenarbeit im Stiftsbezirk St.Gallen» unter <http://stiftsbezirk-sg.ch/unesco/> herunterladen (zuletzt besucht am 16. November 2015).

Vertragsparteien zum Schutz und zur Pflege des UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen und seiner Kulturgüter nach den Vorgaben des internationalen und nationalen Rechts sicherzustellen. Dafür sind gesetzliche Schutzmassnahmen von grundlegender Bedeutung. Angestrebt wird, dass das Niveau für Schutz und Pflege den Standards entspricht, die für Kulturgüter von der Bedeutung des St.Galler Weltkulturerbes angemessen sind.

Gegenwärtig fehlt im Kanton St.Gallen eine tragfähige gesetzliche Regelung, die das Kulturerbe in seiner Gesamtheit schützt und pflegt, wie dies die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) als Staatsziel festhält (Art. 11 KV).

Im vorliegenden Entwurf für ein Kulturerbe-gesetz (nachfolgend E-KEG) steht die Bewahrung des Kulturerbes durch Schutz, Erhaltung und Pflege sowie dessen Überlieferung im Vordergrund. Neben der Schliessung von Regelungslücken soll insbesondere in Bezug auf die beweglichen Kulturgüter ein System der partnerschaftlichen Zusammenarbeit unter den Beteiligten bewirkt werden. Bei beweglichen Kulturgütern, die Kulturerbe sind, soll zudem dem Schutz der Substanz des Kulturguts und dem Schutz des Kulturguts vor Abwanderung ein besonderer Stellenwert zukommen. Das KEG ist eine notwendige Grundlage, um das bewegliche Kulturerbe auch für nachfolgende Generationen zu bewahren und zu überliefern. Zudem ist das KEG notwendige Voraussetzung für den langfristigen Erhalt des Stiftsbezirks St.Gallen als UNESCO-Weltkulturerbe.

1.3 Schnittstellen

1.3.1 Schnittstellen zu anderen Erlassen

Abzustimmen ist dieser Erlass zunächst auf das neue PBG, das alle aus Bauherrensicht relevanten Bestimmungen zum Schutz von Baudenkmalern und ortsfesten archäologischen Denkmälern festlegt und den Natur- und Heimatschutz analog zum noch geltenden Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1; abgekürzt BauG) als eigenständigen Gesetzesteil regelt. Das künftige Kulturerbe-gesetz soll diese Bestimmungen ergänzen, einerseits für Baudenkmalern und archäologische Denkmäler und andererseits für jene Teile des Kulturerbes, die vom PBG nicht erfasst werden, d.h. namentlich für bewegliche Kulturgüter und insbesondere auch archäologische Funde (bei Letzteren besteht lediglich eine Regelung auf Verordnungsstufe aus dem Jahr 1933, die lückenhaft, wenig tragfähig und veraltet ist). Die Schnittstellen von PBG und Kulturerbe-gesetz können wie folgt zusammengefasst werden: Das neue PBG regelt den Schutz unbeweglicher Kulturgüter, während das neue Kulturerbe-gesetz die Förderung der Erhaltung unbeweglicher und beweglicher Kulturgüter (finanzielle Beiträge, Beratung) sowie den Schutz beweglicher Kulturgüter fokussiert. Mit Blick auf den Schutz unbeweglicher Kulturgüter sieht das Kulturerbe-gesetz lediglich folgende Ergänzungen zum PBG vor:

- eine Umschreibung des Begriffs des kulturellen Zeugniswertes (vgl. Art. 4 E-KEG);
- eine Ausweitung des Adressatenkreises (jede Person und nicht bloss Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Bauberechtigte) des im PBG festgelegten Veränderungsverbots und der dort normierten Duldungspflicht betreffend archäologische Fundstellen und Denkmäler (vgl. Art. 126 PBG und Art. 27 E-KEG);
- eine der Rechtssicherheit dienende gesetzliche Abstützung des Sicherungsinstruments der Verlegung von archäologischen Denkmälern (vgl. insbesondere die Bemerkungen zu Art. 28 E-KEG).

In anderen Erlassen geregelt sind die Aktenführung und Archivierung staatlicher Organe sowie die Aufgaben des Staatsarchivs, die bibliothekarische Grundversorgung, die Förderung des Bibliothekswesens sowie Führung und Aufgaben der Kantonsbibliothek, die für das Kulturerbe ebenfalls relevant sind (vgl. Abschnitt 2.3.2).

1.3.2 Zusammenhang mit anderen Gesetzesvorhaben

Das Kulturerbe-gesetz wird darüber hinaus durch das geplante totalrevidierte Kulturförderungsgesetz ergänzt, in dem die Unterstützung von Institutionen, Projekten und Vorhaben im Vordergrund

stehen, die Kulturgüter sammeln, erschliessen, dokumentieren, pflegen, erforschen und vermitteln. Das Kulturerbegesetz befasst sich demgegenüber zur Hauptsache mit als Erbe zu betrachtenden Kulturgütern und deren Schutz (vgl. zur Abgrenzung die Ausführungen in den Abschnitten 1.4 und 5 der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2016 zum neuen Kulturförderungsgesetz). Die beiden Erlasse werden dem Kantonsrat in zwei Vorlagen, jedoch gemeinsam zugeleitet. Bei der Beschlussfassung über beide Vorlagen sind folgende Abhängigkeiten zu beachten:

- Der Erlass des neuen Kulturförderungsgesetzes bedingt, dass gleichzeitig auch das neue Kulturerbegesetz erlassen wird. Dies darum, weil die vom Kantonsrat im Rahmen des Entlastungspakets 2013 (ABI 2013, 2285) verlangte Aufgabenteilung und -entflechtung zwischen Kanton und Gemeinden betreffend Unterstützung der Erhaltung und Pflege von Baudenkmalern (Denkmalpflege) neu im Kulturerbegesetz geregelt wird und die Regeln des neuen Kulturförderungsgesetzes zur Aufgabenteilung und Beteiligung Dritter an der Finanzierung unterstützter Vorhaben (weil diese ja nicht für die Denkmalpflege konzipiert sind) nicht den entsprechenden Vorgaben des Kantonsrates und der Praxis der Denkmalpflege entsprechen. Insbesondere sieht das neue Kulturförderungsgesetz die Kategorie «regionale Bedeutung» vor, die es gemäss kantonsrätlichem Entflechtungsauftrag bei Baudenkmalern ab Beginn des Jahres 2016 nicht mehr geben soll. Sollte das neue Kulturerbegesetz bei gleichzeitigem Erlass des neuen Kulturförderungsgesetzes nicht erlassen werden, fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage für die vom Kantonsrat verlangte Aufgabenteilung bzw. gibt es im neuen Kulturförderungsgesetz zwar Regeln, die für die Unterstützung von Baudenkmalern anwendbar wären, aber gleichzeitig der verlangten Aufgabenteilung widersprechen würden.
- Das neue Kulturerbegesetz kann im Grundsatz unabhängig vom neuen Kulturförderungsgesetz beschlossen werden. Im Fall einer Ablehnung des neuen Kulturförderungsgesetzes sind allerdings sowohl im geltenden KFG als auch im vorgelegten Entwurf des Kulturerbegesetzes Anpassungen nötig. Das geltende KFG muss um einen Vorbehalt zugunsten des neuen Kulturerbegesetzes ergänzt werden. Im Entwurf des Kulturerbegesetzes sind die Verweise auf das Kulturförderungsgesetz anzupassen.

2 Rechtsgrundlagen

Da das neue Kulturerbegesetz nur vergleichsweise wenige Bestimmungen zu den unbeweglichen Kulturgütern enthält, legt die nachfolgende Darstellung einen Schwerpunkt auf Rechtsgrundlagen, die bewegliche und immaterielle Kulturgüter betreffen, insbesondere beim internationalen Recht und beim Bundesrecht. Verschiedene Rechtsgrundlagen beider Stufen, die bewegliche Kulturgüter betreffen, beziehen sich dabei gleichzeitig auch auf unbewegliche Kulturgüter (Baudenkmalern und archäologische Denkmäler).

2.1 International

Im Zusammenhang mit dem Schutz von Kulturgütern spielen primär die Konventionen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie des Europarates eine wichtige Rolle. Im Folgenden werden kurzgefasst Bestimmungen aus Konventionen dargestellt, welche die Schweiz ratifiziert hat und die für das beabsichtigte Gesetz von Bedeutung sind.

2.1.1 UNESCO-Konvention 1970

Das Übereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970 (SR 0.444.1; nachfolgend UNESCO-Konvention 1970) ist ein multilateraler Staatsvertrag zum Schutz des beweglichen kulturel-

len Erbes. Es fördert einerseits den Schutz beweglicher Kulturgüter in den verschiedenen Staaten, andererseits schützt und bewahrt es durch die Zusammenarbeit aller Staaten das gemeinsame kulturelle Erbe der Menschheit.

Sachlich bezieht sich die Konvention auf die beweglichen Kulturgüter, die für das kulturelle Erbe eines Staates bedeutungsvoll sind (Art. 1 und 4 UNESCO-Konvention 1970). Als kulturelles Erbe eines Staates gilt nach Art. 4 UNESCO-Konvention 1970 Kulturgut, das im Gebiet des Staates hergestellt oder gefunden wurde, das von einem Staatsangehörigen geschaffen wurde, das der Staat geschenkt erhalten oder rechtmässig gekauft hat. Negativ ausgedrückt stellt ein Kulturgut kein kulturelles Erbe eines Staates dar, wenn es in keiner Weise mit diesem Staat verbunden ist. Da nach Art. 69 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) die Kulturhoheit bei den Kantonen liegt, ist die Umsetzung angeführter Konventionsverpflichtungen Sache der Kantone:⁴

- *Kulturgutinventar* (Art. 5 Bst. b UNESCO-Konvention 1970): Führung eines Inventars über das zu schützende Kulturgut, dessen Ausfuhr für den Staat einen merklichen Verlust an seinem kulturellen Erbe darstellen würde, «in der in jedem Land geeigneten Weise». Die Kantone haben die Kompetenz zur Regelung der Ausfuhr von Kulturgütern auf ihrem Gebiet. Sie sind zur Führung eines Inventars angehalten, das diejenigen Objekte aufnimmt, deren Ausfuhr aus dem Kantonsgebiet durch kantonales Recht geregelt ist. In welcher Form sie dies tun, ist ihnen überlassen.
- *Ausfuhrbescheinigung* (Art. 6 Bst. a bis c UNESCO-Konvention 1970): Falls die Kantone die Ausfuhr von Kulturgütern aus ihrem Kantonsgebiet regeln, müssen sie eine entsprechende Bescheinigung vorsehen, die im gegebenen Fall die Rechtmässigkeit der Ausfuhr bestätigt (Art. 6 Bst. a und b). Weiter müssen Ausfuhrverbote auf geeignete Weise veröffentlicht werden (Art. 6 Bst. c). Die Kantone sind für die Bescheinigung der Ausfuhr und die Veröffentlichung von Ausfuhrverboten für Kulturgüter auf ihrem Kantonsgebiet zuständig. In welcher Form dies geschieht, ist ihnen überlassen.
- *Erwerbsregeln Museen* (Art. 7 Bst. a Satz 1 UNESCO-Konvention 1970): Die Kantone sind gehalten, Massnahmen zu ergreifen, die Museen und ähnliche Einrichtungen am Erwerb von Kulturgut hindern, das aus einem anderen Vertragsstaat stammt und nach Inkrafttreten des Übereinkommens widerrechtlich aus dem betreffenden Staat ausgeführt wurde (Art. 7 Bst. a Satz 1). Es liegt in der Kompetenz der Kantone, diese Massnahmen für ihre eigenen Institutionen vorzusehen sowie für solche, die sich auf ihrem Kantonsgebiet befinden.
- *Bildungsmassnahmen* (Art. 5 Bst. f und Art. 10 Bst. b UNESCO-Konvention 1970): Die Kantone sind verpflichtet, Bildungsmassnahmen zu Wert und Bedeutung von Kulturgütern nach Art. 5 Bst. f und Art. 10 Bst. b zu ergreifen.

2.1.2 UNESCO-Konvention 1972

Leitidee des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972 (SR 0.451.41; nachfolgend UNESCO-Konvention 1972) ist die «Erwägung, dass Teile des Kultur- und Naturerbes von aussergewöhnlicher Bedeutung sind und daher als Bestandteil des Welterbes der ganzen Menschheit erhalten werden müssen».

Mit der Unterzeichnung der UNESCO-Konvention 1972 verpflichten sich die Vertragsstaaten, die innerhalb ihrer Grenzen gelegenen Welterbestätten zu identifizieren, zu schützen, zu erhalten und zu erschliessen sowie deren Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen (Art. 4 Satz 1). Das wichtigste Auswahlkriterium ist der «aussergewöhnlich universelle Wert» eines Kultur- oder Naturerbes. Art. 5 der Konvention fordert die Vertragsstaaten zudem auf, «eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Kultur- und Naturerbe eine Funktion im

⁴ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 21. November 2001 über die UNESCO-Konvention 1970 und das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG), BBl 2002, 535 ff., Ziff. 1.3.1 und 2.1.5.2.

öffentlichen Leben zu geben und den Schutz dieses Erbes in [...] Planungen einzubeziehen» sowie «geeignete rechtliche, wissenschaftliche, technische, Verwaltungs- und Finanzmassnahmen zu treffen».

Die UNESCO-Konvention 1972 bezweckt primär den Schutz unbeweglicher Kulturgüter, also von baulichen und archäologischen Denkmälern, historischen Ensembles und Stätten. Der Welterbeschutz eines Bauwerks entfaltet aber auch einen Schutz auf die sich darin befindlichen beweglichen Kulturgüter, vor allem dann, wenn die beweglichen Kulturgüter von universeller und herausragender Bedeutung sind und in einem engen historischen Zusammenhang mit den Baudenkmalern stehen.

Die sich aus der Welterbe-Konvention ergebenden Verpflichtungen richten sich nicht nur an den Bund, sondern aufgrund der Hoheit der Kantone für die Kultur und den Natur- und Heimatschutz (vgl. Art. 69 Abs. 1 und Art. 78 Abs. 1 BV) unmittelbar aus Völkervertragsrecht auch an die Kantone. Insofern sind Umsetzung und Einhaltung der UNESCO-Konvention 1972 nicht allein Sache des Bundes, sondern insbesondere auch des Kantons, in dessen Gebiet die Welterbestätte liegt, und seiner öffentlich-rechtlichen Körperschaften, denen in verschiedener Form Verantwortung für den Schutz und Pflege der Stätte und ihrer Kulturgüter zukommt.

2.1.3 UNESCO-Konvention 2008

Das Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes vom 17. Oktober 2003 (SR 0.440.6; nachfolgend UNESCO-Konvention 2008) ist ein multilateraler Staatsvertrag, dem bis zum heutigen Tag über 120 Staaten beigetreten sind.

Nach Art. 2 Ziff. 1 UNESCO-Konvention 2008 besteht das immaterielle Kulturerbe aus Bräuchen, Darstellungen, Ausdrucksformen, Wissen und Fertigkeiten sowie den dazu gehörigen Instrumenten, Objekten, Artefakten und kulturellen Räumen, die Gemeinschaften, Gruppen und gegebenenfalls Einzelpersonen als Bestandteil ihres Kulturerbes ansehen. Dieses immaterielle Kulturerbe, das von einer Generation an die nächste weitergegeben wird, wird von den Gemeinschaften und Gruppen in Auseinandersetzung mit ihrer Umwelt, in ihrer Interaktion mit der Natur und mit ihrer Geschichte fortwährend neu gestaltet und vermittelt ihnen ein Gefühl von Identität und Kontinuität, wodurch die Achtung vor der kulturellen Vielfalt und der menschlichen Kreativität gefördert wird.

Zentrale Elemente der UNESCO-Konvention 2008 sind:

- die Verpflichtung der Vertragsstaaten, auf nationaler Ebene und im Rahmen internationaler Zusammenarbeit günstige Rahmenbedingungen für die Praxis und Überlieferung des immateriellen Kulturerbes zu schaffen;
- die Anerkennung der Träger des immateriellen Kulturerbes (Gemeinschaften, Gruppen und Individuen, die dieses Erbe schaffen, pflegen und weitergeben);
- die Schaffung einer «Repräsentativen Liste des immateriellen Kulturerbes der Menschheit» und einer «Liste des dringend bewahrungsbedürftigen immateriellen Kulturerbes» sowie die Errichtung eines «Fonds für die Bewahrung des immateriellen Kulturerbes», der Vertragsstaaten bei der Umsetzung der Bewahrungsmassnahmen finanziell und technisch unterstützt.

Die UNESCO-Konvention 2008 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Bewahrung des in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen immateriellen Kulturerbes durch geeignete Institutionen und unter Einbindung der Träger dieses Erbes (Art. 11). Die Umsetzung dieser allgemeinen Verpflichtung liegt angesichts der verfassungsmässigen Zuständigkeiten im Bereich der Kultur sowohl bei den Kantonen als auch beim Bund.

Der Bund ist zuständig für die Umsetzung und Finanzierung gewisser spezifischer Vertragsbestimmungen von gesamtschweizerischer Tragweite, er:

- entrichtet den ordentlichen Beitrag an den UNESCO-Fonds für das immaterielle Kulturerbe (Art. 26 Abs. 1 UNESCO-Konvention 2008);
- erstattet periodisch Bericht an das Zwischenstaatliche Komitee der Vertragsstaaten über Massnahmen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes (Art. 29 UNESCO-Konvention 2008);
- erstellt und aktualisiert eine Liste des immateriellen Kulturerbes in der Schweiz (Art. 12 UNESCO-Konvention 2008), dies in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen. Bund und Kantone teilen sich die Aufgaben bei der Inventarisierung.

Für den Inhalt der Liste – die Identifikation und Inventarisierung von lebendigen Traditionen aus ihrem Gebiet – sind die Kantone verantwortlich:

- Die erste «Liste der lebendigen Traditionen in der Schweiz»⁵ stammt aus dem Jahr 2012. Eine aktualisierte Fassung der Liste soll im Jahr 2018 veröffentlicht werden.
- Der Bund übernimmt die Koordination der Aktualisierung.

2.1.4 Malta-Konvention 1992

Das Europäische Übereinkommen über den Schutz des archäologischen Erbes (revidierte Fassung) vom 16. Januar 1992 (SR 0.440.5; nachfolgend Malta-Konvention 1992) regelt den Umgang mit dem archäologischen Erbe:

- Die Vertragsstaaten verpflichten sich zum rechtlichen Schutz des archäologischen Erbes (insbesondere durch Inventare und Bezeichnung von geschützten Denkmälern und Geländen, durch Meldepflichten betreffend Entdeckungen), zur Gewährleistung archäologischer Forschung (durch Verfahren zur Genehmigung und Überwachung von Ausgrabungen, fachlich geeignetes Personal, Genehmigungspflicht von Metalldetektoren) sowie zu Massnahmen zum physischen Schutz des archäologischen Erbes (Art. 2 bis 4 Malta-Konvention 1992)
- Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Förderung der Forschung (einschliesslich Publikation) und des Zugangs zu archäologischen Stätten (Art. 6 bis 9 Malta-Konvention 1992).
- Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die Museen und Institutionen, die ihrer Kontrolle unterstehen, keine archäologischen Objekte erwerben, die aus Raubgrabungen stammen (Art. 10 f. Malta-Konvention 1992).

2.1.5 Haager Konvention

Das Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, vom 14. Mai 1954 (SR 0.520.3; nachfolgend Haager Konvention 1954) bezweckt einen allgemeinen Schutz von Kulturgut in Friedens- und die Respektierung desselben zu Kriegszeiten. Zum Kulturgut im Sinn der Konvention zählt jedes bewegliche oder unbewegliche Gut, das für das kulturelle Erbe aller Völker von grosser Bedeutung ist, sowie die dazugehörigen Ausstellungs- und Bergungsgelände bzw. Denkmalsorte. Die Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, vorbeugend in Friedenszeiten die Sicherung des auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Kulturguts gegen die voraussehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts vorzubereiten, indem sie alle Massnahmen treffen, die sie als geeignet erachten. Zudem werden die Parteien verpflichtet, das auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet oder auf dem Hoheitsgebiet anderer Vertragsparteien befindliche Kulturgut zu respektieren.

2.1.6 Zweites Haager Protokoll

Mit dem Zweiten Protokoll zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 26. März 1999 (SR 0.520.33; nachfolgend Zweites Haager Protokoll) wurde eine die Schutzbestimmungen der Haager Konvention 1954 ergänzende neue Schutzkategorie, der sogenannte «verstärkte Schutz» geschaffen. Die neue Schutzkategorie ist für die bedeutendsten Kulturgüter der Erde konzipiert, namentlich für die Weltkulturerbestätten. Kulturgut, das unter verstärktem Schutz gestellt wird, muss durch angemessene innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsmassnahmen geschützt werden.

⁵ Vgl. <http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04335/04341/04342/index.html?lang=de>.

2.2 Bund

2.2.1 Verfassungsrecht

In der Schweiz bestehen im Bereich der beweglichen Kulturgüter geteilte Kompetenzen: Während die Regelung der Einfuhr von Kulturgütern Sache des Bundes ist, fällt die Regelung der Ausfuhr und des Schutzes grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Dem Bundesrecht vorbehalten sind einzig Massnahmen, die Objekte aus den Sammlungen des Bundes und Kulturgüter von gesamtschweizerischer Bedeutung betreffen (Art. 69 Abs. 2 BV).

2.2.2 Gesetzes- und Verordnungsrecht

2.2.2.a Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer

Das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (SR 444.1; abgekürzt KGTG) regelt nach Abs. 1 die Einfuhr von Kulturgut in die Schweiz, seine Durch- und Ausfuhr sowie seine Rückführung aus der Schweiz. Mit dem Gesetz will der Bund einen Beitrag zur Erhaltung des kulturellen Erbes der Menschheit leisten und Diebstahl, Plünderung und illegale Einfuhr- und Ausfuhr von Kulturgut verhindern.

Die Schweiz definiert den Begriff (bewegliches) Kulturgut in Art. 2 Abs. 1 KGTG als ein aus religiösen oder weltlichen Gründen für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft bedeutungsvolles Gut, das einer der Beispielkategorien nach Art. 1 UNESCO-Konvention 1970 angehört.

Nach Art. 3 KGTG werden Kulturgüter im Eigentum des Bundes, die von wesentlicher Bedeutung für das kulturelle Erbe sind, im Bundesverzeichnis eingetragen. Die Eintragung bewirkt, dass Kulturgut weder erlesen noch gutgläubig erworben werden kann, der Herausgabeanspruch nicht verjährt und die definitive Ausfuhr des Kulturguts aus der Schweiz verboten ist.

Wollen Kantone ihre Kulturgüter vor der Ausfuhr ins Ausland schützen, können sie ihr Verzeichnis der bedeutenden Kulturgüter, deren Ausfuhr bewilligungspflichtig oder verboten ist, mit der Datenbank des Bundes durch einen Link verbinden (Art. 4 Abs. 1 KGTG; Art. 2 Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung über den internationalen Kulturgütertransfer [SR 444.11; abgekürzt KGTV]).

In der eidgenössischen Verordnung über das Kulturgüterverzeichnis des Bundes (SR 444.12; abgekürzt KGVV) regelt der Bund die Kriterien für die Aufnahme von beweglichen Kulturgütern, die sich im Eigentum des Bundes befinden, in das Kulturgüterverzeichnis des Bundes (nachfolgend KGT-Verzeichnis) sowie das Verfahren zur Eintragung und zur Löschung von Einträgen aus dem KGT-Verzeichnis (Art. 1 KGVV). Nach Art. 2 KGVV ist von wesentlicher Bedeutung für das kulturelle Erbe ein bewegliches Kulturgut, das wenigstens eines der folgenden Kriterien erfüllt: künstlerische, kunsthistorische oder kunstwissenschaftliche Bedeutung; Einzigartigkeit oder relative Seltenheit, kunsthandwerklicher Wert; ikonographische Bedeutung; historische Bedeutung; Bedeutung im Kontext einer Sammlung; materieller Wert.

Für eine temporäre Ausfuhr eines im Bundesverzeichnis erfassten Kulturguts aus der Schweiz muss eine Ausfuhrbewilligung der Fachstelle im Bundesamt für Kultur (Art. 5 KGTG) beantragt werden.

2.2.2.b Zivilgesetzbuch

In Bezug auf archäologische Objekte ist auf Art. 724 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) hinzuweisen. Dieser besagt:

- Nach Art. 724 Abs. 1 ZGB sind herrenlose Naturkörper von wissenschaftlichem Wert im Eigentum des Kantons, in dessen Gebiet sie gefunden worden sind.

- Nach Art. 724 Abs. 1^{bis} ZGB können solche Sachen ohne Genehmigung der zuständigen kantonalen Behörde nicht veräussert werden. Sie können weder ersessen noch gutgläubig erworben werden. Ein Herausgabeanspruch verjährt nicht.

2.2.2.c Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen

Im Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen vom 20. Juni 2014 (SR 520.3; abgekürzt KGSG) werden Massnahmen zum Schutz bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (Erdbeben, Stürme, Überschwemmungen, Grossbrände usw.) und die diesbezüglichen Aufgaben und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen geregelt. Aufgaben des Kantons sind gemäss KGSG, die auf seinem Gebiet liegenden Kulturgüter, die im Fall eines bewaffneten Konflikts, einer Katastrophe oder einer Notlage geschützt werden müssen, zu bezeichnen, von besonders schutzwürdigen Kulturgütern Sicherstellungsdokumentationen zu erstellen, Notfallmassnahmen zum Schutz gegen Feuer, Gebäudeeinsturz, Wasser, Erdbeben und weitere spezifische Gefahren zu planen und Kulturgüterschutzspezialisten des Zivilschutzes auszubilden. Die Kantone können zudem Kulturgüterschutzräume bereitstellen und das Personal kultureller Institutionen im Bereich des Kulturgüterschutzes ausbilden. Die kantonalen Behörden haben insbesondere alle zivilen Schutzmassnahmen materieller und organisatorischer Art zu treffen, die geeignet sind, schädigende Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts, einer Katastrophe oder einer Notlage auf Kulturgüter zu verhindern oder zu mildern.

2.3 Kanton

2.3.1 Verfassungsrecht

Im Bereich der Kultur legt Art. 11 KV fest:

Art. 11 Kultur

¹ Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) kulturelle Werte geschaffen und entfaltet werden;
- b) kulturelles Erbe bewahrt und überliefert wird;
- c) zeitgenössisches Kulturschaffen vermittelt wird.

Für das Staatsziel, das kulturelle Erbe des Kantons zu bewahren und zu überliefern, ist massgebend, dass jene Kulturgüter erfasst werden, die einen besonderen kulturellen Zeugniswert und eine besondere Verbundenheit mit dem Kanton aufweisen. Das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigend, ist es deshalb angezeigt, dass die damit zusammenhängende staatliche Tätigkeit in die Verantwortung und die Zuständigkeit des Kantons fällt.

2.3.2 Gesetzes- und Verordnungsrecht

Das st.gallische Recht weist eine Reihe von Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe auf, die sich auf Kulturgüter beziehen. In der folgenden Zusammenstellung wird insbesondere auf jene Bestimmungen der Erlasse verwiesen, die einen besonderen Bezug zum Regelungsbereich des künftigen Kulturerbegesetzes haben.

2.3.2.a Kulturförderungsgesetz und Kulturförderungsverordnung

Das KFG, das am 9. November 1995 erlassen wurde, ermächtigt in Art. 2 Abs. 1 Bst. b den Staat, im Rahmen der für kulturelle Zwecke zur Verfügung stehenden Mittel Beiträge unter anderem an Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter sowie die Erforschung von Geschichte und Kultur zu leisten. Ein Rechtsanspruch auf einen Staatsbeitrag besteht nicht (Art. 2 Abs. 2 KFG). Staatsbeiträge werden aus Mitteln des Lotteriefonds und des allgemeinen Staatshaushalts finanziert (Art. 2 Abs. 3 KFG). Die Gewährung von Staatsbeiträgen setzt eine Beziehung zum Kanton

voraus (Art. 3 Abs. 1 KFG); die Höhe des Beitrags wird u.a. nach der Bedeutung und der Ausstrahlung der Kulturstätte – im vorliegenden Zusammenhang: des Kulturguts – bemessen (Art. 7 Bst. b KFG). Der Regelungsgegenstand der Kulturförderungsverordnung (sGS 275.11; nachfolgend KfV) umfasst die Bezeichnung des Amtes für Kultur als grundsätzlich zuständige Dienststelle für die Kulturförderung (Art. 1 KfV), die Nennung von beitragsberechtigten kulturellen Tätigkeiten und Vorhaben (Art. 2 KfV) sowie das Gesuchs- und Beitragsverfahren (Art. 3 bis 8 KfV).

2.3.2.b Verordnung über Kantonsbeiträge an Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter

Die Verordnung über Kantonsbeiträge an Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter (sGS 275.12; abgekürzt VKG) wird seit 1. Januar 2016 angewendet; sie wurde in Umsetzung des vom Kantonsrat am 22. August 2013 im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 gefassten Beschlusses erlassen, keine Denkmalpflegebeiträge mehr an lokale Objekte auszurichten und die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden dahingehend zu entflechten, dass jede Staatsebene nur noch für die jeweils eigenen Objekte zuständig ist, sich für die ihr zugeteilten Objekte einsetzt und die entsprechenden finanziellen Beiträge trägt, soweit dies ohne gesetzliche Änderungen möglich war (vgl. Ziff. I Nr. E22 und Ziff. II/2 des Kantonsratsbeschlusses vom 22. August 2013 über das Entlastungsprogramm 2013; ABI 2013, 2285).

Nach Art. 1 VKG wird mit der Ausrichtung von Kantonsbeiträgen bezweckt:

- a) die Erhaltung und Überlieferung des baulichen und archäologischen kulturellen Erbes;
- b) die Pflege und den Fortbestand des baulichen kulturellen Erbes unter Berücksichtigung einer angemessenen Nutzung;
- c) die Milderung erhöhter Belastungen, die Eigentümerinnen und Eigentümer von schützenswerten Kulturgütern aufgrund von Schutzmassnahmen und denkmalpflegerischen Auflagen zu tragen haben.

Die Verordnung bezieht sich auf Baudenkmäler und archäologische Denkmäler, wobei nach Art. 2 VKG als schützenswerte Kulturgüter gelten:

- a) Baudenkmäler: herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert wie Ortsbilder, Baugruppen, Bauten und Bauteile, Anlagen sowie deren Umgebung, feste Ausstattungen und Zugehör;
- b) archäologische Denkmäler: ortsfeste archäologische und geschichtliche Stätten von besonderem kulturellem Zeugniswert.

Im Weiteren regelt die Verordnung das Verfahren der Einstufung der schützenswerten Kulturgüter hinsichtlich ihrer nationalen und kantonalen Bedeutung (Art. 3 bis 5 VKG). In Abschnitt II enthält sie in Art. 7 bis 18 die massgebenden Bestimmungen über die Ausrichtung der Kantonsbeiträge, indem sie die Beitragszwecke, die Voraussetzungen für Beitragsleistungen, den Kreis der Beitragsempfängerinnen und -empfänger sowie die Beitragssätze unter Berücksichtigung der anrechenbaren Kosten regelt. Sodann findet sich in diesem Abschnitt in Art. 19 eine Reihe von Auflagen und Bedingungen, die bei Zusicherung eines Kantonsbeitrags festgelegt werden können. So kann beispielsweise als Auflage formuliert werden, das Objekt unter Schutz zu stellen, in einem dem Beitragszweck entsprechenden Zustand zu erhalten oder in einem mit seiner Zweckbestimmung zu vereinbarenden Mass zugänglich zu machen ist (Art. 19 Bst. c, d und g VKG).

2.3.2.c Weitere Erlasse mit Bezug zum Kulturerbe

Weitere Erlasse mit Schnittstellen zum Kulturerbe sind das Bibliotheksgesetz (sGS 276.1; abgekürzt BiblG) und die Bibliotheksverordnung (sGS 276.11; abgekürzt BibIV), das Gesetz über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1; abgekürzt GAA), die Verordnung über den Schutz von Naturkörpern und Altertümern (sGS 271.51; nachfolgend NASV) sowie das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (sGS 413.1; nachfolgend EG-ZSG) und die dazugehörige Verordnung (sGS 413.11; nachfolgend V zum EG-ZSG).

- Die Kantonsbibliothek sammelt, erschliesst, bewahrt und vermittelt nach Art. 8 Bst. a Ziff. 3 und 4 BiblG u.a. Medienerzeugnisse mit Bezug zum Kanton St.Gallen sowie Bestände, die von besonderer Bedeutung für das kulturelle Erbe des Kantons sind. Nach Art. 11 Abs. 1 BiblG sammelt sie Medienerzeugnisse, die im Kanton St.Gallen erscheinen, sich auf den Kanton St.Gallen oder auf Personen mit st.gallischem Kantonsbürgerrecht oder mit Sitz oder Wohnsitz im Kanton St.Gallen beziehen oder von st.gallischen oder mit dem Kanton St.Gallen verbundenen Autorinnen oder Autoren geschaffen oder mitgestaltet wurden. Die Regierung kann in der Verordnung Medienerzeugnisse vom Sammelauftrag ausschliessen, soweit sie für den Kanton St.Gallen von geringer Bedeutung sind (Art. 12 Abs. 2 Bst. b BiblG). Art.19 bis 21 BiblV enthalten nähere Bestimmungen zum Sammelauftrag der Kantonsbibliothek. Art. 3 Abs. 2 BiblV hält in Bezug auf die finanzielle Unterstützung fest, dass sich die Ausrichtung von Beiträgen an Bewahrung, Erschliessung und Vermittlung von Beständen, die Kulturerbe des Kantons sind, nach den Bestimmungen der Gesetzgebung über die Kulturförderung richtet.

- Das Gesetz über Aktenführung und Archivierung regelt die Aktenführung und Archivierung staatlicher Organe, die neben der Rechtssicherheit und Nachvollziehbarkeit des Handelns des öffentlichen Organs insbesondere auch der dauerhaften, zuverlässigen und authentischen Überlieferung von Unterlagen und der historischen Forschung dienen (vgl. Art. 2 GAA). Die öffentlichen Organe sind nach Art. 14 GAA verpflichtet, als archivwürdig bewertete Unterlagen dem zuständigen Archiv (Staatsarchiv oder Gemeindearchiv) abzuliefern. Art. 15 GAA verpflichtet das zuständige Archiv, für die fachgerechte Erschliessung und die dauernde Aufbewahrung sowie die dauerhafte Erhaltung und die Vermittlung des Archivguts zu sorgen sowie dessen Authentizität und Integrität zu gewährleisten. Art. 16 GAA legt fest, dass Archivgut unveräusserlich ist und von Dritten auch nicht durch Ersitzung erworben werden kann.

- Art. 1 NASV verweist auf die in Art. 724 ZGB normierte Rechtsfolge, wonach herrenlose Naturkörper oder Altertümer von erheblichem Wert in das Eigentum des Kantons fallen. Die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer und die Finderin oder der Finder haben nach Art. 3 NASV Funde der politischen Gemeinde des Fundorts zu melden; diese unterrichtet das Amt für Kultur, wenn es sich um Gegenstände von vermutlich erheblichem wissenschaftlichem oder materiellem Wert handelt. Art. 7 NASV regelt den Sachverhalt, falls jemand ihm überlassene Funde veräussern will. In diesem Fall besteht die Pflicht, das Amt für Kultur davon in Kenntnis zu setzen. Dieses entscheidet innert dreier Monate, ob der Kanton den Gegenstand an sich nehmen will. Dies gilt auch, wenn der Fundgegenstand durch Erbgang ausser Kantonsgebiet ginge. Art. 8 NASV auferlegt dem Amt für Kultur die Verpflichtung, nötige Anordnungen zum Schutz des Fundes oder der Fundstätte zu treffen, und umschreibt das Vorgehen bei der Ausgrabung. Art. 8 Abs. 1 letzter Satz NASV legt fest, dass die freie Forschung dabei nicht mehr eingeschränkt werden darf, als es das öffentliche Interesse am Fund und billige Rücksicht auf den Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin erfordern.

- Nach Art. 9^{ter} EG-ZSG trägt der Kanton die Kosten der Bauten zum Schutz beweglicher Kulturgüter in seinem Eigentum bei Katastrophen und bei bewaffneten Konflikten sowie der Sicherstellungsdokumentationen für Kulturgüter in seinem Eigentum. Zudem trägt er die Hälfte der Kosten für Sicherstellungsdokumentationen für Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung. Die politische Gemeinde trägt die übrigen Kosten. Nach der dazugehörigen Verordnung regelt das Amt für Militär und Zivilschutz im Einvernehmen mit dem Amt für Kultur den Schutz der Kulturgüter von internationaler, nationaler und regionaler Bedeutung bei Katastrophen und bei bewaffneten Konflikten (Sicherstellungsdokumentationen, Verlegungsplanungen sowie bauliche und andere geeignete Schutzmassnahmen, vgl. Art. 14 V zum EG-ZSG).

2.3.3 Vertragsrecht

2.3.3.a Übereinkunft betreffend das Eigentum und die Verwaltung des Stiftsarchivs St.Gallen

Nach Art. 1 der Übereinkunft betreffend das Eigentum und die Verwaltung des Stiftsarchives St.Gallen (sGS 271.3; nachfolgend Uebk-StiA) enthält das Stiftsarchiv die Archivbestände des ehemaligen Klosters St.Gallen. Es ist gemeinsames Eigentum des Kantons und des Katholischen Konfessionsteils. In den gleichen Räumen ist das Archiv des ehemaligen Klosters Pfäfers untergebracht, das ausschliesslich dem Kanton St.Gallen gehört.

In Bezug auf die Nutzung des Stiftsarchivs und des Pfäferser Archivs legt Art. 5 Abs. 1 Uebk-StiA fest, dass diese im Rahmen der Vorschriften jedermann offensteht. Dabei dürfen nach Art. 5 Abs. 2 Uebk-StiA die ältesten Kaiser- oder Traditionsurkunden nur mit Zustimmung des Vorstehers oder der Vorsteherin des zuständigen Departementes und des Präsidenten oder der Präsidentin des Administrationsrates ausserhalb der Archivräume ausgeliehen werden.

2.3.3.b Vereinbarung zum Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen

Die Weltkulturerbe-Vereinbarung⁶ bezweckt nach Art. 1 die Sicherstellung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, dem Katholischen Konfessionsteil und der Stadt St.Gallen:

- a) zum Schutz und zur Pflege des UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen und seiner Kulturgüter (Weltkulturerbe) nach den Vorgaben des internationalen und nationalen Rechts;
- b) zur dauerhaften Sicherung des UNESCO-Welterbe-Status des Stiftsbezirks St.Gallen nach dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972 (SR 0.451.41; UNESCO-Konvention 1972);
- c) zur Erlangung des verstärkten Schutzes für den Stiftsbezirk St.Gallen nach dem Zweiten Protokoll zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (SR 0.520.33) als langfristige Absicht der Vertragsparteien.

Nach Art. 4 der Weltkulturerbe-Vereinbarung wirken die Parteien auf die Etablierung, Weiterentwicklung und Einhaltung angemessener, wirksamer und langfristiger Massnahmen für Schutz und Erhalt des aussergewöhnlichen universellen Werts des Weltkulturerbes sowie seiner Unversehrtheit und Echtheit hin. Art. 5 bis 7 der Weltkulturerbe-Vereinbarung verpflichten die Parteien, auf Erschliessung und Erforschung, Vermittlung und Information sowie auf die Sicherstellung und Ermöglichung der Nutzung des Stiftsbezirks hinzuwirken.

2.3.4 Neuerungen in den Rechtsgrundlagen

2.3.4.a Geplantes neues Kulturförderungsgesetz

Das KFG vom 9. November 1995 wird derzeit totalrevidiert. Ziel des neuen Erlasses ist es, gute Rahmenbedingungen für die Kultur zu schaffen, insbesondere für kulturelles Schaffen, für die Pflege von Kultur und für die kulturelle Teilhabe der Bevölkerung. Entsprechende Rahmenbedingungen sind wesentlich für die kulturelle Entwicklung der Gesellschaft. Mit dem geplanten neuen Kulturförderungsgesetz, das nicht mehr ein blosses Beitragsgesetz sein wird, werden die Steuerung der Kulturförderpolitik des Kantons optimiert, die Ziele der Kulturförderung definiert sowie die Aufgabenteilung und Zusammenarbeit von Kanton und politischen Gemeinden festgelegt. Ebenso werden die Unterstützung der kantonalen Kulturbauten bzw. Kulturstandorte als wesentlicher Bestandteil der Kulturpolitik und die Vermittlung der Weltkulturerbe gesetzlich abgestützt sowie die Förderung der kulturellen Teilhabe der Bevölkerung als eigenständiger, der gesellschaftspolitischen Bedeutung dieses Aufgabenfelds gerecht werdender Förderbereich verankert. Das neue Kulturförderungsgesetz verankert zudem neben der Ausrichtung von Kantonsbeiträgen auch nicht-monetäre Förderinstrumente wie Auszeichnungen oder Dienstleistungen wie Beratung

⁶ Vgl. auch Abschnitt 1.2 dieses Berichts. Die Vereinbarung und die Anhänge lassen sich im Abschnitt «Grundlagen der Zusammenarbeit im Stiftsbezirk St.Gallen» unter <http://stiftsbezirk-sg.ch/unesco/> herunterladen (zuletzt besucht am 24. November 2016).

und Vernetzung. Mit dem neuen Kulturförderungsgesetz sollen die kulturelle Vielfalt im ganzen Kanton gestärkt, ein vielfältiges Kulturschaffen und Kulturangebot im Kanton und seinen Regionen gefördert, die Vermittlung des kulturellen Erbes unterstützt, der Bevölkerung die Teilhabe am Kulturleben ermöglicht, der kulturelle Austausch innerhalb des Kantons und nach aussen begünstigt und die kulturelle Entwicklung und Attraktivität des Kantons gefördert werden.

2.3.4.b Neues Planungs- und Baugesetz

Mit dem neuen PBG wird der teilweise ungenügende Schutz von Baudenkmalern verbessert und erstmals eine tragfähige rechtliche Grundlage für den wirksamen Schutz archäologischer Denkmäler geschaffen. Nach dem neuen PBG können die politischen Gemeinden zwischen zwei Schutzmodellen entscheiden: Sie können entweder schutzwürdige Bauten und Anlagen in einem Schutzinventar inventarisieren und erst, wenn ein konkreter Anlass wie zum Beispiel ein Bauvorhaben besteht, über deren konkrete Unterschutzstellung grundeigentümergebunden entscheiden (zweistufiges Inventarmodell), oder sie können am geltenden Regime mit der direkten grundeigentümergebundenen Unterschutzstellung auf Basis einer Schutzverordnung festhalten.

Dem Anliegen eines verbesserten Schutzes wird mit dem Inventarmodell Rechnung getragen, das vier Grundelemente aufweist (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 30. Juni 2015 zum Planungs- und Baugesetz, ABI 2015, 2399 ff.; nachfolgend Botschaft PBG, 2423 f.):

1. Die Unterschutzstellung erfolgt grundsätzlich in zwei Schritten:
 - Inventaraufnahme;
 - grundeigentümergebundene Unterschutzstellung.
2. Die Aufnahme im Schutzinventar ist Voraussetzung für die Unterschutzstellung eines Objekts (Negativwirkung des Schutzinventars).
3. Der grundeigentümergebundene Schutz erfolgt nur bei Bedarf.
4. Die Inventarisierung erfolgt durch die Gemeinden nach anerkannten (fachlichen) Grundsätzen und in Zusammenarbeit mit der zuständigen kantonalen Stelle.

Art. 115 PBG legt die Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes fest. Art. 115 Bst. g PBG bezeichnet Baudenkmalern als «herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert, wie Ortsbilder, Baugruppen, Bauten und Bauteile, Anlagen sowie deren Umgebung, feste Ausstattungen und Zugehör». Als archäologische Denkmäler gelten nach Art. 115 Bst. h PBG «archäologische und geschichtliche Stätten von besonderem kulturellem Zeugniswert». Ob ein Baudenkmal oder ein archäologisches Denkmal einen kulturellen Zeugniswert aufweist, «zeigt sich insbesondere im authentischen Zeugnis über eine historische, gesellschaftliche, wissenschaftliche, künstlerische, architektonische, handwerkliche, siedlungs- oder landschaftsprägende Gegebenheit und kann im Eigen- wie auch im Situationswert liegen» (Botschaft PBG, 2500).

In Bezug auf Baudenkmalern und archäologische Denkmäler sehen Art. 118 bis 120 PBG die Möglichkeit zur Erstellung eines Schutzinventars durch die Gemeinde vor, in dem die Objekte von lokaler Bedeutung (durch die Gemeinde) sowie von kantonaler und nationaler Bedeutung (durch den Kanton) bezeichnet werden. Das Schutzinventar bildet die Voraussetzung für die Unterschutzstellung eines Objekts, sofern sich die Gemeinde für das zweistufige Schutzmodell entschieden hat. Für Unterschutzstellungen stehen den Gemeinden nach Art. 121 PBG drei Verfahren offen: Die Unterschutzstellung kann durch die Aufnahme in einen Nutzungsplan erfolgen (Abs. 1 Bst. a). Der Schutzentscheid kann durch Baubeschränkungen und Auflagen in die Baubewilligung einbezogen werden (Abs. 1 Bst. b). Schliesslich kann die Gemeinde ausnahmsweise auch eine Schutzverfügung erlassen, wenn beispielsweise ein neues Baudenkmal entdeckt wird (Abs. 1 Bst. c). Nach Art. 114 PBG sind die politischen Gemeinden in jedem Fall verpflichtet, in ihrem Zuständigkeitsbereich die für den Heimatschutz erforderlichen Eigentumsbeschränkungen festzulegen (Abs. 1) und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die nötigen Massnahmen zu treffen, um Schutzobjekte zu schonen und, soweit das öffentliche Interesse überwiegt, dauernd zu erhalten (Abs. 2).

Mit dem Entscheid über die Unterschutzstellung werden Eigentumsbeschränkungen festgelegt (Art. 122 PBG), und es können seitens der politischen Gemeinde nach Art. 123 Abs. 1 PBG zudem Massnahmen zur Sicherung des Fortbestands von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern getroffen werden, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer dazu nicht willens oder in der Lage ist. Die für die Unterschutzstellung zuständige Stelle der politischen Gemeinde ist verpflichtet, die zuständige kantonale Stelle rechtzeitig in das Verfahren einzubeziehen, wenn im Schutzinventar erfasste oder unter Schutz gestellte Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung betroffen sind (Art. 121 Abs. 2 PBG). Für die Beseitigung oder Beeinträchtigung von unter Schutz gestellten Objekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich (Art. 123 Abs. 3 Satz 2 PBG).

In Art. 125 PBG finden sich Bestimmungen über die Sicherung und die wissenschaftliche Untersuchung von archäologischen Fundstellen und archäologischen Denkmälern, die nicht erhalten werden können. Sicherungs- und Untersuchungsmassnahmen im Zusammenhang mit archäologischen Fundstellen und Denkmälern sind seitens der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie von Bauberechtigten zu dulden. Diese dürfen zudem archäologische Funde und Fundstellen, auf die sie stossen, bis zum Eintreffen der zuständigen kantonalen Stelle in keiner Weise verändern (Art. 126 Abs. 1 Bst. a PBG).

3 Vorgehen und Vernehmlassung

In die Erarbeitung des Kulturerbegesetzes sind verschiedene Anspruchsgruppen sowie Meinungsträgerinnen und Meinungsträger einbezogen worden. Es wurden eine externe Expertise vergeben und der Austausch mit Fachleuten aus der Kulturpflege und Museen gesucht. Besonders in Bezug auf die Neuregelung der Denkmalpflegebeiträge wurde mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie dem Katholischen Konfessionsteil und der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons St.Gallen zusammengearbeitet.

Die Vernehmlassung zum neuen KEG fand gemeinsam mit jener zum neuen Kulturförderungs-gesetz von Mitte Mai bis Mitte August 2016 statt. Zur Stellungnahme eingeladen wurden Parteien, politische Gemeinden, Ortsgemeinden, die Landeskirchen und das Bistum, die regionalen Kulturförderplattformen, kulturelle Institutionen und Organisationen und Verbände aus dem Kanton sowie verschiedene schweizweit tätige kulturelle Dach- und Fachverbände, Bundesorganisationen und die Staatsverwaltung. Es gingen insgesamt 54 Stellungnahmen ein, von diesen äusserten sich 38 Stellungnahmen zu beiden Entwürfen, zehn Stellungnahmen nur zum KFG und sechs Stellungnahmen nur zum KEG.

In der klar überwiegenden Zahl der Vernehmlassungsantworten wurde der Entwurf begrüsst und als unterstützenswert, zeitgemäss, bedeutend und sinnvoll beurteilt. In anderen Antworten wurden der Revisionsbedarf in Frage gestellt oder verneint sowie grundsätzliche Anpassungen verlangt. Die Aufteilung der beiden Bereiche Kulturförderung und Kulturerbe auf zwei Erlasse wurde durchgehend begrüsst.

3.1 Begriffe und Systematik

Mehrere Stellungnahmen beurteilen die vorgeschlagenen Begrifflichkeiten, Definitionen sowie Voraussetzungen und Kriterien bezüglich Kulturerbe, insbesondere bewegliche Kulturgüter und deren Unterschutzstellung, als zu komplex und fordern eine Vereinfachung. Der nun vorliegende Gesetzesentwurf enthält eine massgebliche Vereinfachung und Klärung der Begrifflichkeiten, Voraussetzungen und Kriterien, insbesondere in Bezug auf bewegliches Kulturerbe und dessen Unterschutzstellung.

3.2 Aufgabenteilung Kanton und Gemeinden bei der Denkmalpflege

Sehr kontrovers fielen die Vernehmlassungsstellungen zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde bei der Denkmalpflege aus. Während die einen Teilnehmenden begrüßten, dass die politischen Gemeinden neu zur Ausrichtung von Beiträgen an Massnahmen der Denkmalpflege bei Objekten von lokaler Bedeutung verpflichtet werden, kritisierten andere, dass durch die vorgesehene gesetzliche Aufgabenzuweisung die Gemeindeautonomie verletzt werde. Die gleichen Teilnehmenden wiesen jedoch darauf hin, dass sie die vom Kantonsrat im Rahmen der Sparpakete vorgenommene Aufgabenteilung begrüßten. Von gleicher Seite wurde bemängelt, dass mit den vorgesehenen Regelungen für Beitrags- und Beratungsleistungen der Gemeinden und Beratungsaufgaben des Kantons zugunsten der Gemeinden die Aufgabenteilung umgangen werde. Teils kritisiert wurde zudem, dass Objekte von kantonaler Bedeutung im Eigentum der Gemeinden keine Kantonsbeiträge erhalten können. Im angepassten Gesetzesentwurf wird bei Objekten von kantonaler und nationaler Bedeutung auf einen solchen Ausschluss in Sachen Beitragsberechtigung verzichtet. Ebenfalls angepasst wurde die Regelung zu den denkmalpflegerischen und archäologischen Beratungs- und Informationsleistungen des Kantons gegenüber Gemeinden im Zusammenhang mit der Erhaltung und Pflege von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern. Die neue Regelung bringt klar zum Ausdruck, dass die zuständigen kantonalen Behörden nur tätig werden, wenn Eigentümerinnen und Eigentümer von entsprechenden Objekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung oder politische Gemeinden dies wünschen. Auf die gesetzliche Zuweisung von Beratungsaufgaben an die politischen Gemeinden verzichtet die angepasste Regelung ebenfalls.

Festgehalten wird an einer grundsätzlichen gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden, die Bewahrung von auf ihrem Gebiet gelegenen Baudenkmalern von lokaler Bedeutung durch Beiträge zu unterstützen. Dies, weil entsprechende Beiträge ein wichtiges Mittel zur Förderung der Bewahrung der entsprechenden Objekte darstellen und Beiträge die erhöhten Kosten mildern sollen, die dem Eigentümer oder der Eigentümerin des Objekts infolge denkmalrechtlicher Eigentumsbeschränkungen und Auflagen der Gemeinden erwachsen. Zudem fordert auch der Entflechtungsauftrag des Kantonsrates, dass die Gemeinden sich für die von ihnen bezeichneten lokalen Objekte einsetzen und finanzielle Beiträge tragen. Die vorgesehene Regelung ist allgemein formuliert, enthält einen Vorbehalt bezüglich vorhandener budgetierter Mittel und weist darauf hin, dass im Einzelfall kein Rechtsanspruch auf einen Beitrag besteht. Die Gemeinden können mit der Bestimmung weitgehend autonom über die Art und Weise wie auch das Mass der Aufgabenerfüllung entscheiden.

3.3 Schutz, Erhaltung und Pflege der Weltkulturerbestätten

Vereinzelt wird vom Kanton ein klares Bekenntnis erwartet, dass er sich weiterhin wenigstens im bisherigen Mass für das Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen engagiert. Der Kanton ist bereits aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzordnung mitverantwortlich für die Umsetzung der UNESCO-Konvention 1972. Der Umfang des Engagements wird wie in allen anderen Themenbereichen nicht auf Gesetzesstufe festgelegt, sondern im Rahmen der geplanten Kulturförderstrategie definiert und dann in den ordentlichen Verfahren (Aufgaben- und Finanzplan, Budget, Lotteriefonds) beschlossen. Im angepassten Gesetzesentwurf wird jedoch die grundsätzliche Mitverantwortung des Kantons für Schutz, Erhaltung und Pflege der Weltkulturerbestätten auf Gesetzesebene sichtbar gemacht. Neu wird neben dem Stiftsbezirks St.Gallen auch die zweite UNESCO-Weltkulturerbestätte auf St.Galler Boden, die prähistorischen Pfahlbauten rund um den Seedamm bei Rapperswil-Jona, einbezogen. Die Vermittlung der Weltkulturerbestätten soll neu im geplanten neuen Kulturförderungsgesetz als eigener Förderbereich der Kulturförderung des Kantons verankert werden.

3.4 Schaffung von steuerrechtlichen Anreizen für Unterschutzstellungen

Von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden wird kritisiert, dass der Entwurf über den Status quo hinaus keine Massnahmen und Instrumente zur Förderung der Pflege und Vermittlung von Kulturgütern vorsieht, insbesondere keine Anreize für private Sammlerinnen und Sammler zur freiwilligen Unterschutzstellung ihrer Objekte (z.B. steuerrechtliche Abzugsfähigkeit von Arbeiten zur Erhaltung und Pflege, Untersuchung und Erforschung unter Schutz gestellter beweglicher Kulturgüter). Der Motivation privater Sammler zur Unterschutzstellung ihrer Objekte müsse eine hohe Priorität zukommen, weil sich beispielsweise die bedeutendsten Bestände zeitgenössischer Kunst im Kanton St.Gallen in privater Hand befinden. Diesbezüglich wird der Gesetzesentwurf jedoch nicht angepasst. Im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG) sind die steuerlichen Abzüge abschliessend aufgezählt, d.h. zulässig sind nur die ausdrücklich erwähnten Abzüge. Ausgenommen davon sind die Sozialabzüge kantonalen Rechts (Art. 9 Abs. 4 StHG). Das bedeutet, dass der Kanton St.Gallen im Steuergesetz keinen speziellen Abzug für Kosten im Zusammenhang mit Kulturgütern schaffen darf. Die Kosten zur Erhaltung und Pflege, Untersuchung und Erforschung beweglicher Kulturgüter bleiben steuerlich nicht abzugsfähig. Der Anreiz für die Unterschutzstellung von beweglichen Kulturgütern liegt in den vorgesehenen finanziellen Beiträgen des Kantons sowie in der vorgesehenen Beratung. Weiter sind unter Schutz gestellte Kulturgüter rechtlich besser geschützt (keine Ersitzbarkeit, kein gutgläubiger Erwerb), falls sie ohne Willen der Eigentümerschaft abhanden kommen (Diebstahl, Raub, Verlust) oder ins Ausland verbracht werden (Rückführungsansprüche Bund). Der in Art. 44 Abs. 3 des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) vorgesehene Abzug von Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten bezieht sich lediglich auf unbewegliches Vermögen und basiert ebenfalls auf dem Bundesrecht (Art. 9 Abs. 3 StHG, Art. 32 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [SR 642.11]). Abzugsfähig können nach bestehendem Recht schon heute Schenkungen sein, d.h. wenn eine Bürgerin oder ein Bürger ein Kulturgut dem Kanton, einer Gemeinde oder einer wegen öffentlicher oder gemeinnütziger Zweckverfolgung steuerbefreiten juristischen Person mit Sitz in der Schweiz schenkt. Dann kann diese Person den Wert der Zuwendung im erwähnten beschränkten Umfang von den Einkünften abziehen (Spendenabzug).

3.5 Ausführregelung und kantonales Sammlungszentrum

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende fordern eine gesetzliche Regelung, die festhält, dass der Kanton zum Zwecke der fachmännischen Erhaltung und Pflege von anerkannten beweglichen Kulturgütern ein kantonales Zentrum für Sammlungspflege, angegliedert an eine bestehende Organisation, bestimmt und fördert. Gleichzeitig soll gesetzlich geregelt werden, dass der Kanton auch die Errichtung und den Betrieb von regionalen Sammlungsdepots für anerkannte Kulturgüter fördert, um diese adäquat zu lagern und zu schützen. Der Gesetzesentwurf nimmt diese Forderung nicht auf, weil eine spezielle gesetzliche Regelung dieser durchaus prüfenswerten konkreten Unterstützungsideen im Kulturerbegesetz als nicht zweckmässig und zudem als unnötig erachtet wird. Entsprechende Initiativen oder Projekte können vom Kanton grundsätzlich über das neue Kulturförderungsgesetz gefördert werden.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende weisen darauf hin, dass die bundesrechtliche Regelung bezüglich Ausfuhr von Kulturgütern aus der Schweiz genüge und es möglich sein müsse, Kulturgüter dauerhaft in andere Kantone auszuführen. Ein Eigentümer eines Kunstobjekts solle dieses in seinem Ferienhaus in einem anderen Kanton präsentieren können. Von anderer Seite wird gefordert, dass die dauerhafte Ausfuhr von Kulturgut aus dem Kanton für Dauerleihgaben an andere Museen weiterhin möglich sein muss und nur dauerhafte Ausfuhren aus der Schweiz verboten sein sollen. Der angepasste Gesetzesentwurf sieht vor, dass die dauerhafte Ausfuhr von unter Schutz gestelltem beweglichem Kulturerbe aus der Schweiz grundsätzlich verboten ist,

während die dauerhafte Ausfuhr in einen anderen Kanton zulässig ist, ausgenommen das Kulturerbe ist identitätsstiftend, d.h. für das historische oder kulturelle Selbstverständnis der Bevölkerung oder eines Teils davon von besonderer Bedeutung. Da die Regelung der Ausfuhr von Kulturgütern grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone fällt, enthält das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG) keine Regelung zum Schutz der Kulturgüter der Kantone vor einer Ausfuhr ins Ausland. Ein wesentliches Ziel des neuen Kulturerbegesetzes ist es daher, den Schutz von st.gallischem Kulturerbe vor Abwanderung bzw. Ausfuhr ins Ausland mit entsprechenden Regelungen zu verbessern.

3.6 Finanzierung

Der vorgesehene Finanzierungsartikel wurde im Rahmen der Vernehmlassung sehr kontrovers diskutiert: Verschiedene Stellungnahmen fordern, dass der Kanton seine Aufgaben im Kulturbereich analog zu den Gemeinden aus staatlichen Mitteln und nicht aus Lotteriefondsmitteln finanzieren soll. Von weiteren Belastungen des Lotteriefonds sei abzusehen bzw. der Lotteriefonds sei seinem ursprünglichen Zweck zuzuführen. Andere Vernehmlassungsteilnehmende fordern, dass der Verwendungszweck von Lotteriefondsmitteln eingeschränkt wird. Sehr unterschiedlich sind allerdings die Vorstellungen über die Verwendungsbereiche (nur Projekte oder zweckgebundene Beiträge an Institutionen). Auch entsprechen Beiträge an die Kultur durchaus dem ursprünglichen Zweck des Lotteriefonds. Die vorgesehene Gesetzesregelung wird unverändert belassen, da sie den Vorgaben des Bundesrechts und des interkantonalen Rechts entspricht und schon heute ein wesentlicher Teil der kantonalen Beiträge an die Bewahrung und Überlieferung von Kulturgütern und an verschiedene kantonale Aufgaben bezüglich die Bewahrung und Überlieferung von Kulturerbe aus dem Lotteriefonds finanziert wird. Die vorgesehene Regelung hat nicht zur Folge, dass in Zukunft der Lotteriefonds stärker belastet wäre. Die Regelung statuiert im Gegenteil erstmals den Grundsatz, dass der Kanton die aufgrund des Kulturerbegesetzes entstehenden Aufwendungen grundsätzlich aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushalts finanziert und nur ergänzend Beiträge an Dritte für die Bewahrung und Überlieferung von beweglichem, unbeweglichem und immateriellem Kulturerbe sowie eigene Vorhaben aus dem Lotteriefonds finanziert werden können, wenn sie einem gemeinnützigen Zweck dienen. Ein Teil der Forderungen zielt zudem eher auf die praktische finanzpolitische Verteilung der Gelder ab, über die im Rahmen der Kulturförderstrategie, des Aufgaben- und Finanzplans, des Budgets und der Beschlussfassung über den Lotteriefonds zu entscheiden ist.

4 Grundzüge des Kulturerbegesetzes

4.1 Regelungsgegenstand

Dreh- und Angelpunkt des Kulturerbegesetzes bildet – wie es der Erlassitel zum Ausdruck bringt – das Kulturerbe. Unter Kulturerbe im Sinn des Kulturerbegesetzes werden materielle sowie immaterielle kulturgeschichtliche Zeugnisse verstanden, die einzigartig und unersetzlich sind sowie dem sozialen Zusammenhalt und dem Selbstverständnis einer Gesellschaft bzw. des Kantons St.Gallen dienen.

Das Kulturerbegesetz befasst sich mit Kulturgütern, die einen besonderen kulturellen Zeugniswert aufweisen und aufgrund ihrer Verbundenheit mit dem Kanton St.Gallen zu dessen Kulturerbe gehören. Erfasst werden erstens bewegliche Objekte wie Kunst- und Gebrauchsgegenstände, Träger von Schriften, Bildern und anderen Daten, historische Quellen und Dokumente sowie archäologische Funde, zweitens unbewegliche Objekte wie Baudenkmäler und archäologische Denkmäler und drittens immaterielles Kulturerbe im Sinn lebendiger kultureller Traditionen.

Jede Verminderung dieses Erbes, das sich im Laufe der Geschichte bildet, bedeutet einen unwiederbringlichen Verlust für die Gesellschaft. Das Kulturerbe ist ein empfindliches und höchst sensibles Gut: Archäologische, baugeschichtliche sowie andere kulturelle und künstlerische Quellen wie auch Traditionen wachsen nicht nach. Was zerstört oder aus dem Zusammenhang gerissen wurde, ist dauerhaft verloren. Deshalb muss verantwortungsbewusst und rücksichtsvoll mit dieser endlichen Ressource umgegangen werden. Aus diesem Grund regelt der Erlass die Bewahrung und Überlieferung des Kulturerbes durch Schutz, Erhaltung und Pflege sowie deren Unterstützung durch die öffentliche Hand.

Nicht Gegenstand des Kulturerbegesetzes ist der Kulturgüterschutz bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen bzw. die Umsetzung der diesbezüglichen völker- und bundesrechtlichen Vorgaben (vgl. die Abschnitte 2.1.5, 2.1.6 und 2.2.2.c). Der Kulturgüterschutz bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen ist im neuen Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (SR 520.3; abgekürzt KGSG) geregelt, das nach einer Totalrevision das Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten vom 6. Oktober 1966 ersetzt hat. Kantonale Ausführungsregelungen zum alten Bundesgesetz finden sich im kantonalen Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (sGS 413.1) und in der dazugehörenden Verordnung (sGS 413.11).

4.2 Zielsetzungen

Mit dem neuen Kulturerbegesetz sollen gute, zweckmässige und sachgerechte Rahmenbedingungen geschaffen werden, um das Kulturerbe des Kantons zu bewahren und nächsten Generationen zu überliefern. Dies ist für das reichhaltige und vielfältige Kulturerbe im Kanton St.Gallen ebenso notwendig wie für die Erhaltung des UNESCO-Status des Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen. Konkret sind die Kenntnisse über das Kulturerbe sowie dessen Schutz, Erhaltung und Pflege zu verbessern und zu unterstützen, insbesondere von beweglichen und immateriellen Kulturgütern, die Kulturerbe sind. Das neue Kulturerbegesetz klärt zu diesem Zweck auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und politischen Gemeinden bei finanziellen Beiträgen für Baudenkmäler und schafft erstmals eine tragfähige bzw. stellenweise erstmals überhaupt eine gesetzliche Grundlage, mit der die Bewahrung und Überlieferung von Kulturerbe, insbesondere von dazugehörigen beweglichen und immateriellen Kulturgütern, sichergestellt werden kann.

Konkretes Ziel des Erlasses ist es, den Schutz, die Erhaltung und die Pflege von beweglichem kulturellem Erbe zu regeln und ein entsprechendes Kulturerbeverzeichnis des Kantons einzuführen. Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Besitzerinnen und Besitzer von beweglichen Kulturgütern, deren Bewahrung und Überlieferung im öffentlichen Interesse liegen, weil diese von besonderem kulturellem Zeugniswert für den Kanton oder seine Regionen sind und/oder für die Bevölkerung des Kantons oder Teile davon identitätsstiftend sind, können diese freiwillig durch Vereinbarung unter Schutz stellen lassen. Die Unterschutzstellung soll nicht nur mit Pflichten, sondern auch mit Rechten verbunden sein: Im Gegenzug zur Unterschutzstellung sollen Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Besitzerinnen und Besitzer Beratung sowie finanzielle Beiträge an die Erhaltung und Pflege des Kulturguts erhalten können. Ihre Kulturgüter werden rechtlich zudem besser geschützt, falls sie ohne Willen der Eigentümerschaft abhandenkommen oder ins Ausland verbracht werden. Das neue Kulturerbegesetz soll damit keinen hoheitlichen Schutz vorsehen, sondern eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Privaten, den Gemeinden, dem Kanton und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewirken.

Der Erlass sieht zudem vor, archäologische Funde und Denkmäler besser zu schützen, da das neue Planungs- und Baugesetz nur den Schutz ortsfester archäologischer Denkmäler, nicht aber beweglicher archäologischer Funde regelt und sich dabei auf die wichtigsten, aus Bauherrensicht relevanten Bestimmungen beschränkt. Archäologische Funde, Fundstellen und Denkmäler sollen

primär vor Tätigkeiten und Massnahmen wie Bodeneingriffen im Zusammenhang mit der Erstellung von Hoch- und Tiefbauten, Geländeänderungen oder Aufforstungen, die eine Gefährdung der Fundstelle mit sich bringen, vor Raubgrabungen sowie vor unerlaubter Wegnahme besser geschützt werden, insbesondere bis zum Zeitpunkt der Erfassung in einem Schutzinventar oder der Unterschutzstellung durch einen Nutzungsplan.

Bei den unbeweglichen Kulturgütern soll der neue Erlass entsprechend dem Entflechtungsauftrag des Kantonsrates die Aufgaben und Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege bzw. bei Unterstützung der Erhaltung und Pflege von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern regeln. Wo nötig, ergänzt das Kulturerbegesetz das neue Planungs- und Baugesetz, um eine gegenseitig abgestimmte, kohärente Gesetzgebung für das unbewegliche und bewegliche Kulturerbe zu erzielen.

Der Erlass sieht weiter vor, immaterielle Kulturgüter, die Kulturerbe des Kantons sind, besser zu bewahren und zu überliefern. Dabei soll der Kanton Dritte unterstützen, die immaterielles Kulturgut, das Kulturerbe ist, erschliessen, untersuchen, erforschen, erhalten, pflegen, sammeln, weitergeben und vermitteln.

Mit dem Kulturerbegesetz und dem künftigen Planungs- und Baugesetz soll auch das UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen mit seinen Baudenkmalern, archäologischen Denkmälern und beweglichen Kulturgütern, insbesondere in Stiftsbibliothek und Stiftsarchiv, gesetzliche Grundlagen erhalten, die seiner aussergewöhnlichen universellen Bedeutung entsprechende Massnahmen vorsehen. Ebenfalls sollen die prähistorischen Pfahlbauten in Rapperswil-Jona, die Weltkulturerbe sind, jene gesetzliche Grundlagen erhalten, die seiner aussergewöhnlichen universellen Bedeutung entsprechende Massnahmen vorsehen.

4.3 Erfasste Kulturgüter

4.3.1 Allgemein

Das Kulturerbegesetz umfasst folgende Kulturgüter:

- bewegliche Kulturgüter einschliesslich archäologischer Funde;
- unbewegliche Kulturgüter, nämlich Baudenkmalern und archäologische Denkmäler, soweit diese nicht vom PBG erfasst werden;
- immaterielle Kulturgüter.

Wenn diesen Kulturgütern besonderer kultureller Zeugniswert zukommt und sie mit dem Kanton eng verbunden sind (vgl. Art. 4 E-KEG), gehören sie zum Kulturerbe des Kantons. Bewegliche Kulturgüter können in diesem Fall unter Schutz gestellt werden. Sie werden so zu geschütztem Kulturgut bzw. geschütztem Kulturerbe.

4.3.2 Bewegliche Kulturgüter

4.3.2.a Allgemein

Bewegliche Kulturgüter, die einen besonderen kulturellen Zeugniswert für den Kanton oder seine Regionen aufweisen oder für die Bevölkerung des Kantons oder Teile davon identitätsstiftend sind (also eng mit dem Kanton verbunden sind), gehören zum Kulturerbe und sind deshalb durch den Kanton zu schützen. Zu den beweglichen Kulturgütern können beispielsweise folgende Gegenstände gehören: Kunstgegenstände (wie Gemälde, Zeichnungen und Skulpturen), Gebrauchsgegenstände (z.B. Gefässe, Geräte, Möbel, Münzen, Münzstempel, Medaillen, Waffen, Werkzeuge, Schmuck, Trachten, Uniformen und Textilien aller Art), Medienerzeugnisse⁷, historische Quellen

⁷ Vgl. Art. 3 Abs. 3 BiblG: «Medienerzeugnisse sind Darstellungen in Schrift, Bild und Ton, die a) auf Papier, elektronischen Datenträgern und anderen Trägern veröffentlicht werden (Medienerzeugnis körperlicher Form); b) in einem elektronischen Netzwerk öffentlich zugänglich gemacht werden (Medienerzeugnis in unkörperlicher Form).»

sowie archäologische Funde. Zu den historischen Dokumenten, Publikationen und Quellen können Unterlagen und Akten nach Art. 1 Bst. c und d GAA, historische Buchbestände und Sammlungen (Handschriften, Inkunabeln, alte Drucke, Landkarten usw.) sowie archäologische Dokumentationen (Grabungsdokumentationen und -berichte, Zeichnungen, Fotos, Pläne, Analysere-sultate, Abgüsse usw.) gehören.

Konkret könnten im Rahmen des im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen Verfahrens für die Unterschutzstellung (Art. 8 ff. E-KEG) für den Kanton St.Gallen folgende bewegliche Kulturgüter für einen Schutz in Betracht kommen:

- Bestände oder Teilbestände der Stiftsbibliothek und des Stiftsarchivs, des Staatsarchivs, der Kantonsbibliothek sowie der Vadianischen Sammlung der Ortsbürgergemeinde St.Gallen, die Sammlung oder Sammlungsteile des Historischen und Völkerkundemuseums St.Gallen, Bestände oder Teilbestände von Sammlung und Textilbibliothek des Textilmuseums St.Gallen sowie Sammlungsteile des Kunstmuseums St.Gallen oder des Museums im Lagerhaus St.Gallen;
- Bestände, Teilbestände oder Einzelstücke von bedeutenden Ortsarchiven (z.B. Stadtarchive der Ortsbürgergemeinden St.Gallen, Rapperswil-Jona und Wil), historisch wertvolle Bestände in den Archiven politischer Gemeinden (z.B. Stadtarchiv der politischen Gemeinde St.Gallen) sowie die Sammlungen, Sammlungsteile oder Einzelstücke von regional bedeutenden Museen (z.B. Stadtmuseen Rapperswil-Jona und Wil, Museum Prestegg in Altstätten, Toggenburger Museum in Lichtensteig, Museum Sarganserland in Sargans);
- die Sammlung archäologischer Fundstücke des Kantons aus ausgewerteten archäologischen Grabungen (z.B. zum römischen Kempraten/Rapperswil-Jona oder zum mittelalterlichen Weesen), ausgewählte Funde im Eigentum des Kantons (z.B. Sarkophag vom Klosterplatz, Sammlung mittelalterlicher Architekturplastik aus dem Stiftsbezirk, Einzelstücke in der Archäologie-Ausstellung im Historischen und Völkerkundemuseum) sowie die Dokumentationen zu archäologischen Grabungen (Tagebücher, Pläne, Fotos, Berichte usw.)⁸;
- Bestände oder Teilbestände bedeutender klösterlicher Archive sowie bedeutender Privatar-chive und -sammlungen mit Bezug zum Kanton, beispielsweise von traditionsreichen st.galli-schen Unternehmen oder von für die Geschichte des Kantons bedeutenden Privatpersonen bzw. Familien sowie Einzelstücke von Privaten.

Aufgrund einer ersten groben Schätzung wird derzeit mit rund 30 oder 40 Sammlungen oder grösseren Teilbeständen von Sammlungen gerechnet, die für eine Unterschutzstellung in Frage kommen. Dazu werden bedeutende bis herausragende Einzelstücke im Eigentum der öffentlichen Hand und von Privaten kommen.

Die Regierung hat sich mehrfach mit der Frage, was zum kulturellen Erbe gehört oder gehören könnte, befasst. Am bedeutungsvollsten waren die Bemühungen um die Rückgabe der im Zwei-ten Villmergerkrieg im Jahr 1712 durch den Kanton Zürich erbeuteten Dokumente und Gegenstände aus der damaligen Fürstabtei St.Gallen. Die entsprechenden Auseinandersetzungen zwischen dem Kanton St.Gallen, unter Einbezug des Katholischen Konfessionsteils, und dem Kanton Zürich dauerten mehrere Jahre. Der Kulturgüterstreit fand im Rahmen eines Vermittlungsver-fahrens unter der Leitung des Bundes im Frühjahr 2006 mit der Unterzeichnung der Vereinbarung über eine gütliche Einigung seinen Abschluss. Im Zentrum der von den St.Galler Behör-den vertretenen Argumentation stand die Identitätsrelevanz der Kulturgüter, was im Wesentlichen bedeu-tete, dass die Entstehung der seinerzeit abhandengekommenen Kulturgüter für St.Gallen und den

⁸ Daneben sollen archäologische Funde von Gesetzes wegen geschützt werden, damit ihnen, unabhängig davon, ob sie Teil einer Sammlung bzw. bereits wissenschaftlich ausgewertet und inventarisiert sind, die gleiche Schutz-wirkung zukommt wie nach Art. 9 E-KEG unter Schutz gestelltem beweglichen Kulturerbe (vgl. dazu die Bemerkungen zu Art. 21 Abs. 2 E-KEG und zur Wirkung einer Unterschutzstellung nach Art. 9 insbesondere Art. 11–13, 15 und 18 E-KEG).

Stiftsbezirk bedeutungsvolle, mit der st.gallischen Örtlichkeit und Geschichte aufs engste verbundene kulturelle Leistungen darstellen.⁹ In Bezug auf eine Veräusserung von Handschriften hat sich die Regierung im Zusammenhang mit der sogenannten «Markgräflichen Sammlung» dahingehend geäußert, dass sie «die Veräusserung wertvoller und insbesondere identitätsprägender Kulturgüter zur Finanzbeschaffung grundsätzlich ab[lehnt]».¹⁰

4.3.2.b Archäologie

Zur Archäologie zählen archäologischen Funde, archäologische Denkmäler und Fundstellen:

- Ein archäologischer Fund (Entdeckung) ist ein bisher noch nicht aufgefundener bzw. entdeckter (weil beispielsweise im Boden, in einem Gebäude oder am Grund eines Flusses verborgener) beweglicher Gegenstand, der herrenlos und von besonderem kulturellem Zeugniswert ist, wie beispielsweise Pfeilspitzen oder Münzen.
- Ein archäologisches Denkmal ist eine archäologische oder geschichtliche Stätte von besonderem kulturellem Zeugniswert (vgl. Art. 115 Bst. h PBG). Darunter fallen namentlich im Boden erhalten gebliebene bzw. fest mit diesem verbundene Örtlichkeiten, Siedlungsstellen, Gebäudeteile, Ruinen oder Ruinenteile, Gräber, Geländeformen und Schichtzusammenhänge (Strukturen), an denen sich archäologische Spuren menschlichen Wirkens erhalten haben. Beispiele dafür im Kanton St.Gallen sind die Reste des Rundturms aus dem 8.–10. Jahrhundert sowie die unterirdischen Hausmauern und Pflasterungen, die bei den Grabungen am Galusplatz im Bereich des UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen im Jahr 2011 zum Vorschein kamen¹¹, oder das im Jahr 2015 gefundene römische Mithräum in Kempraten/ Rapperswil-Jona¹². Weitere Beispiele sind die Pfahlbauten im Zürichsee bei Rapperswil-Jona, die als Bestandteil der Seeufersiedlungen des Alpenraums ein UNESCO-Weltkulturerbe¹³ sind, sowie die Reste der mittelalterlichen, im Jahr 1388 zerstörten Stadt Alt-Weesen.
- Als Fundstelle wird der Boden bezeichnet, in dem ein archäologischer Fund oder ein archäologisches Denkmal entdeckt wird. Fundstellen umfassen neben den ganz oder teilweise im Boden befindlichen (verborgenen) beweglichen oder unbeweglichen Sachen oder Teilen davon, also z.B. Scherben, Münzen oder eine alte Mauer, auch den die Sache umgebenden Boden selbst, d.h. den Fundzusammenhang. Letzterer ist für die Archäologie besonders aufschlussreich, da er als Informationsträger dient.

Archäologische Funde und Fundstellen sind besonders zu schützen. Mit Bodeneingriffen, insbesondere im Zusammenhang mit Bauarbeiten, und unsachgemässen Grabungen wird Geschichte zerstört: In der Archäologie ist der Fundzusammenhang ebenso wichtig wie das einzelne Objekt. Ohne den Fundzusammenhang zu kennen, kann die Geschichte nicht nachvollzogen werden. Ein archäologischer Fund ohne Fundzusammenhang gleicht einer einzelnen Seite, die aus einem Buch herausgerissen wurde. Deshalb sind auch die Dokumentationen zu Fundstelle, Ausgrabungen und Funden von zentraler Bedeutung: Sie bilden wichtige Quellen, die zu den Funden und der Fundstelle unmittelbar dazugehören.

⁹ Vgl. Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. Juli 2001 auf die Interpellation 51.01.20 «St.Gallische Kulturgüter zurück in die Stiftsbibliothek» vom 7. Mai 2001.

¹⁰ Vgl. Schriftliche Antwort der Regierung vom 7. November 2006 auf die Einfache Anfrage 61.06.25 «Finanzbeschaffung durch den Verkauf von Kulturgütern in Baden-Württemberg» vom 5. Oktober 2006.

¹¹ Im Rahmen der archäologischen Untersuchung konnten erstmals Bauten aus der Zeit der Hochblüte des Klosters aus dem 8–11. Jahrhundert ausserhalb der im Jahr 1966 ausgegrabenen Kathedrale grossflächig ausgegraben und dokumentiert werden.

¹² Vgl. <http://www.sg.ch/content/applikationen/news/1/2015/11/roemisches-mithraeum-in-kempraten-entdeckt.html> (zuletzt besucht am 14. November 2016).

¹³ Vgl. http://www.sg.ch/news/1/2011/06/pfahlbauten_zum_weltkulturerbe.html; <http://www.palafittes.org/de/unescowelterbe/fundstellen-schweiz/index.html> (zuletzt besucht am 8. Dezember 2016).

4.3.3 Unbewegliche Kulturgüter

Zu den unbeweglichen Kulturgütern zählen Baudenkmäler und archäologische Denkmäler. Das Kulturerbegesetz hat wie das neue Planungs- und Baugesetz zum Ziel, herausragende bauliche Objekte und Ensembles, wie Ortsbilder, Baugruppen, Bauten und Bauteile, Anlagen (z.B. Plätze, Gärten, Pärke), sowie archäologische und geschichtliche Stätten von besonderem kulturellen Zeugniswert zu erhalten (vgl. Botschaft PBG, 2423). Während das Planungs- und Baugesetz insbesondere den Schutz regelt, wird im Kulturerbegesetz insbesondere die Förderung geregelt. Dabei legt das Kulturerbegesetz auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden für den Bereich Denkmalpflege fest. Der Kantonsrat hiess am 26. September 2007 mit geändertem Wortlaut das Postulat 43.07.37 «Instrumente und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege» gut und beauftragte die Regierung mit dem Entlastungsprogramm 2013, die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden für den Bereich Denkmalpflege zu entflechten, so dass sich jede Staatsebene nur noch für ihre Objekte einsetzt und die entsprechenden finanziellen Beiträge trägt. Mit dem vorliegenden Kulturerbegesetz wird dem Kantonsrat die angekündigte separate Vorlage dazu unterbreitet.

4.3.4 Immaterielle Kulturgüter

Zu den immateriellen Kulturgütern zählen nach Art. 2 UNESCO-Konvention 2008 «Praktiken, Darbietungen, Ausdrucksweisen, Kenntnisse und Fähigkeiten – sowie die damit verbundenen Instrumente, Objekte, Artefakte und Kulturräume – (...), die Gemeinschaften, Gruppen und gegebenenfalls Individuen als Bestandteil ihres Kulturerbes ansehen». Gemeint ist insbesondere das Kulturschaffen von Laien, oft mit starkem Bezug zu Tradition und Brauchtum. Der Begriff umfasst lebendige Traditionen, wie Brauchtum (z.B. Volksmusik), traditionelle Handwerkstechniken (z.B. Bauernmalerei), Feste, Riten, Märchen, Dialekte.¹⁴

Unter den acht wichtigsten immateriellen Kulturgütern der Schweiz befinden sich neben dem Uhrmacherhandwerk, dem Schweizer Grafikdesign und der Basler Fasnacht auch zwei lebendige Traditionen, die eng mit dem Toggenburg verbunden sind: die Schweizer Alpsaison und das Jodeln. Besonders zu erwähnen ist, dass beim Jodeln neben dem Eidgenössischen Jodlerverband explizit die KlangWelt Toggenburg als Kompetenzzentrum aufgeführt ist.¹⁵

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Kulturerbegesetz

5.1.1 Abschnitt I: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

Nach Art. 1 *Abs. 1* regelt das Kulturerbegesetz die Bewahrung und Überlieferung von beweglichen und unbeweglichen sowie immateriellen Kulturgütern, die zum Kulturerbe des Kantons gehören. Damit bezweckt der Erlass die Verwirklichung des in Art. 11 Bst. b KV verankerten Staatsziels «Kultur», wonach der Staat u.a. dafür sorgt, dass kulturelles Erbe bewahrt und überliefert wird.

Im Hinblick auf eine kohärente Gesetzgebung über das Kulturerbe legt *Abs. 2* im Sinn eines generellen Vorbehalts fest, dass das Planungs- und Baugesetz auf Baudenkmäler und archäologische Denkmäler anzuwenden ist und das Kulturerbegesetz nur dort zur Anwendung gelangt, wo es Bestimmungen enthält, die das Planungs- und Baugesetz ergänzen.

Abs. 3 hält zum gleichen Zweck ergänzend einen Vorbehalt zugunsten der besonderen Gesetzgebung zur Bewahrung und Überlieferung von Kulturgütern fest. Die Bestimmung bezieht sich

¹⁴ Vgl. die Liste der lebendigen Traditionen der Schweiz unter <http://www.lebendige-traditionen.ch>.

¹⁵ Vgl. <http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04335/04341/04818/index.html?lang=de> (zuletzt besucht am 8. Dezember 2016).

namentlich auf die relevanten Bestimmungen des Bibliotheksgesetzes und des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung.¹⁶

Art. 2 Zusammenarbeit

Da das Kulturerbe von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist, hält Art. 2 als Grundprinzip des Kulturerbegesetzes fest, dass Kanton, Gemeinden und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie Private zu dessen Schutz, Erhaltung und Pflege zusammenarbeiten.

Art. 3 Kulturerbe – Bestand

Art. 3 legt fest, welche Kulturgüter das Kulturerbe umfasst. Kulturgüter stellen besondere Güter dar, indem sie Identifikationsträger für die Einzelnen wie auch die Gemeinschaft sind. Es handelt sich um kulturgeschichtliche Zeugnisse, die einzigartig und unersetzlich sind sowie dem sozialen Zusammenhalt und dem Selbstverständnis einer Gesellschaft dienen. In der Schweiz wird ein umfassendes Kulturverständnis gepflegt. Entsprechend werden Objekte mit einer kulturellen Bedeutung nicht als blosser Handelsware, sondern als Kulturgüter wahrgenommen. Zu berücksichtigen ist dabei nicht ausschliesslich die Gemeinschaft, zu deren Kulturerbe das zu beurteilende Objekt gehört, sondern auch der gegebene Kontext und die damit verbundene wissenschaftliche Auseinandersetzung. Der Kulturgutcharakter ist weiter von Material und Form abhängig. Mitentscheidend sind Geschichte, Funktion und Bedeutung, die ein Objekt für eine Gemeinschaft und deren kulturelle Identität hat: Auch ein «gewöhnlicher» Stein kann die Bedeutung eines Kulturguts erlangen, sei dies ein Grenzstein, ein seltenes Exemplar der Mineralogie oder der Unspunnenstein. Ebenso kann eine alte Münze, je nach Kontext (z.B. Fundstelle) und relativer Seltenheit, von Bedeutung für das Kulturerbe sein, so etwa die Münzschatze von Vättis oder Oberriet.

Als Kulturerbe im Sinn dieses Erlasses gelten bewegliche und unbewegliche sowie immaterielle Kulturgüter, deren Bewahrung und Überlieferung im öffentlichen Interesse liegen, weil ihnen ein spezifischer kultureller Charakter eigen ist. Entweder haben sie nach *Abs. 1 Bst. a* einen besonderen kulturellen Zeugniswert für den Kanton oder seine Regionen oder es handelt sich nach *Abs. 1 Bst. b* um Kulturgüter, die für die Bevölkerung des Kantons oder Teile davon identitätsstiftend sind. Die Eigenschaften nach *Bst. a* und *b* können im Einzelfall alternativ oder kumulativ gegeben sein. Der Begriff Kanton wird im Zusammenhang mit *Abs. 1 Bst. a* verstanden als Staatsgebilde bzw. geschichtlich gewachsenes Staatswesen sowie als historisches und kulturelles Gebilde bzw. Gebiet.

Art. 3 *Abs. 2* umschreibt die beweglichen und die unbeweglichen sowie die immateriellen Kulturgüter.

Zu den *beweglichen Kulturgütern* nach *Bst. a* können beispielsweise gehören: Kunstgegenstände (wie Gemälde, Zeichnungen und Skulpturen), Gebrauchsgegenstände (z.B. Gefässe, Geräte, Möbel, Münzen, Münzstempel, Medaillen, Waffen, Werkzeuge, Schmuck, Trachten, Uniformen und Textilien aller Art), historische Dokumente, Publikationen und Quellen, archäologische Funde sowie Medienerzeugnisse im Sinn der Bestimmung von Art. 3 BiblG¹⁷. Zu den historischen Dokumenten, Publikationen und Quellen können historische Buchbestände und Sammlungen (Handschriften, Inkunabeln, alte Drucke, Landkarten, Fotografien usw.), Unterlagen und Akten nach Art. 1 *Bst. c* und *d* GAA sowie archäologische Dokumentationen (Grabungsdokumentationen und Grabungsberichte, Zeichnungen, Fotos, Pläne, Analysresultate, Abgüsse usw.) gehören. Die Liste der angeführten Arten von Kulturgütern ist nicht abschliessend. Weitere bewegliche Kulturgüter nach *Bst. a* können beispielsweise zoologische und naturkundliche Präparate sein.

¹⁶ Vgl. zu den für das Kulturerbe relevanten Bestimmungen beider Erlasse Abschnitt 2.3.2.c.

¹⁷ Medienerzeugnisse nach Art. 3 BiblG sind Darstellungen in Schrift, Bild und Ton, die (a) auf Papier, elektronischen Datenträgern und anderen Trägern veröffentlicht werden (Medienerzeugnis in körperlicher Form) oder (b) in einem elektronischen Netzwerk öffentlich zugänglich gemacht werden (Medienerzeugnis in unkörperlicher Form).

Eine vergleichbare Regelung für bewegliche Kulturgüter kennen der Bund in Art. 2 Abs. 1 KGTG sowie die Kantone Freiburg¹⁸, Aargau¹⁹ und Waadt²⁰. Ferner lehnt sie sich an die Begrifflichkeiten der UNESCO-Konvention 1970, der UNESCO-Konvention 1972 sowie der Malta-Konvention 1992 an.

Unbewegliche Kulturgüter sind nach Bst. b Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach Art. 115 Bst. g und h PBG. Als Baudenkmäler gelten gemäss besagter Bestimmung herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert, wie Ortsbilder, Baugruppen, Bauten und Bauteile, Anlagen sowie deren Umgebung, feste Ausstattungen und Zugehör (Bst. g). Als archäologische Denkmäler gelten archäologische und geschichtliche Stätten von besonderem kulturellem Zeugniswert (Bst. h). Archäologische Funde zählen nicht zu den unbeweglichen Kulturgütern; vielmehr handelt es sich dabei um Gegenstände, die Teil eines archäologischen Denkmals sind und durch Abtrennung von diesem zu beweglichen Kulturgütern werden (vgl. auch Abschnitt 4.3.2.b).

Zu den *immateriellen Kulturgütern* nach Bst. c können beispielsweise gehören: Bräuche, Darstellungen, Ausdrucksformen, Wissen und Fertigkeiten sowie die dazu gehörigen Instrumente, Objekte (Gegenstände), Artefakte und Kulturräume. Dazu gehören insbesondere: mündlich überlieferte Traditionen und Ausdrucksformen, einschliesslich der Sprache als Träger des immateriellen Kulturerbes, gesellschaftliche Bräuche, Rituale und Feste sowie traditionelle Handwerkstechniken. Diese Umschreibung lehnt sich an Art. 2 Ziff. 1 und 2 UNESCO-Konvention 2008 an, damit die Koordination mit benachbarten Kantonen, die mit St.Gallen ähnliche Traditionen und Bräuche teilen, und dem Bund sichergestellt ist.

Mit Blick auf den Kulturerbegriff des Kulturerbegesetzes und Art. 4 der UNESCO-Konvention 1970 lassen sich für bewegliche Kulturgüter folgende Beispiele für mögliches st.gallisches Kulturerbe anführen:

- Das Objekt ist eng mit der Vergangenheit des Kantons St.Gallen verbunden. Es steht im Kontext zum Kanton, indem es beispielsweise mit der einheimischen oder lokalen Vergangenheit oder der Gesellschaft, einem bestimmten Kulturkreis oder einem Brauchtum verbunden ist. Es ist Zeugnis früheren menschlichen Lebens bzw. menschlicher Kultur im Gebiet des heutigen Kantons St.Gallen, wie beispielsweise das Pyrit-Feuerzeug aus dem Drachenloch als Nachweis menschlicher Präsenz vor 50'000 Jahren.
- Das Objekt wurde von aus dem Gebiet des Kantons St.Gallen stammenden Personen geschaffen und ist damit durch seine Entstehung für den Kanton von Bedeutung, oder es wurde für eine bzw. im Auftrag einer Institution im Gebiet des heutigen Kantons geschaffen (z.B. Kloster Pfäfers).
- Das Objekt wurde im Gebiet des Kantons St.Gallen geschaffen, z.B. im Kloster St.Gallen gefertigte Handschriften oder Klosterdrucke, oder es wurde im Gebiet des Kantons St.Gallen gefunden (archäologischen Funde).
- Das Objekt ist durch lang dauernden Verbleib Bestandteil des kulturellen Erbes geworden.
- Das Objekt ist Informationsträger mit st.gallischem Inhalt, beispielsweise Handschriften, Archivalien, Bildmaterial oder Pläne.

Mit Blick auf den Kulturerbegriff des Kulturerbegesetzes und Art. 2 UNESCO-Konvention 2008 lassen sich für immaterielle Kulturgüter folgende Beispiele für st.gallisches Kulturerbe anführen: das Maskenschnitzen und die Fasnacht im Sarganserland, der Sarganserländische Alpsegen, die St.Galler Stickerei (Maschinenspitzen), das St.Galler Kinderfest, das eine Form der bürgerlichen

¹⁸ Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter (BDLF 482.1).

¹⁹ § 24 Bst. a des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

²⁰ Art. 3 let. a de la loi sur le patrimoine mobilier et immatériel (RSV 446.12).

Festkultur des 19. Jahrhunderts ist, sowie die Toggenburger Alpfahrten (gemeinsam mit Appenzell Innerrhoden und Appenzell Auserrhoden) und die Volksmusikpraxis und der Naturjodel im Appenzell und Toggenburg. Diese lebendigen Traditionen aus dem Kanton St.Gallen sind auch auf der «Liste der lebendigen Traditionen in der Schweiz» aufgeführt. Eine der Trägerinnen dieser lebendigen Traditionen ist beispielsweise die «KlangWelt Toggenburg», die seit dem Jahr 2003 Aktivitäten und Angebote zusammenfasst, welche die wichtigsten Formen der Musikkultur zwischen Säntis und Churfürsten in der Ostschweiz vermitteln: den Naturjodel, den Alpsegen, die Schellen als Elemente der Alpkultur und das Hackbrett als naturtöniges Saiteninstrument in der Tanzmusik. Bei der aktuell laufenden Überarbeitung der «Liste der lebendigen Traditionen in der Schweiz» aus dem Jahr 2012 sollen vermehrt urbane Traditionen aufgenommen werden.

Art. 4 Kulturerbe – Eigenschaften

Art. 4 Abs. 1 definiert den für den Bestand des Kulturerbes nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a E-KEG vorausgesetzten besonderen kulturellen Zeugniswert. Art. 4 Abs. 1 umschreibt den Begriff einerseits für bewegliche und unbewegliche Kulturgüter (Bst. a) sowie andererseits für immaterielle Kulturgüter (Bst. b):

- Für unbewegliche²¹ und bewegliche Kulturgüter richtet sich der «besondere kulturelle Zeugniswert» insbesondere nach der ihnen zukommenden archäologischen, historischen, gesellschaftlichen, politischen, sozialen, religiösen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, künstlerischen, handwerklichen, technischen oder siedlungs- und landschaftsprägenden Bedeutung. Die Umschreibung ist nicht abschliessend und orientiert sich an der Umschreibung des Begriffs, wie sie den Baudenkmälern und archäologischen Denkmälern dem PBG zugrunde liegt.²²
- Für immaterielle Kulturgüter ist in Anlehnung an Art. 2 UNESCO-Konvention 2008 das Merkmal relevant, dass das Kulturerbe von Gruppen oder Einzelpersonen über Generationen hinweg weitergegeben wurde sowie fortwährend neu gestaltet und vermittelt wird.

Art. 4 Abs. 2 definiert den für den Bestand des Kulturerbes nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b E-KEG vorausgesetzten identitätsstiftende Charakter eines Kulturguts. So kam im Zusammenhang mit den Restitutionsbemühungen bezüglich der im Villmerger Krieg abhanden gekommenen Kulturgüter dem identitätsstiftenden Charakter vorrangige Bedeutung zu.

Art. 5 Kulturerbe – Umgang

Art. 5 hält im Sinn einer Selbstverpflichtung der öffentlichen Hand die allgemeinen Grundpflichten von Kanton, Gemeinden, weiteren öffentlich-rechtlichen juristischen Personen sowie öffentliche Aufgaben erfüllenden Privaten fest in Bezug auf Kulturgüter, die Kulturerbe sind und sich in deren Eigentum oder Besitz befinden. Unter die Pflichten fallen insbesondere Vorkehrungen zum Schutz der Substanz des Kulturguts vor Veränderung, Verschleiss oder Zerstörung, bei beweglichen Kulturgütern beispielsweise die sachgerechte Aufbewahrung und Behandlung. Zudem sollen sie geschützte Kulturgüter nach Möglichkeit öffentlich zugänglich machen. Dies bringt zum Ausdruck, dass Kulturerbe langfristigen Bestand haben und heutigen wie kommenden Generationen im Grundsatz, sofern möglich, zugänglich gemacht werden soll. Der öffentliche Zugang kann beschränkt werden oder muss unterbleiben, wenn das Kulturgut dadurch Schaden erleiden könnte, unverhältnismässig aufwändige Sicherheitsmassnahmen notwendig wären oder bei überwiegen- den anderen Interessen (anderweitige Nutzung des Gebäudes, die mit einem öffentlichen Zugang nicht vereinbar ist, z.B. durch die öffentliche Verwaltung).

²¹ Nach Art. 115 PBG gelten als Baudenkmäler «herausragende bauliche Objekte und Ensembles von besonderem kulturellem Zeugniswert, wie Ortsbilder, Baugruppen, Bauten und Bauteile, Anlagen sowie deren Umgebung, feste Ausstattungen und Zugehör» (Bst. g) und als archäologische Denkmäler «archäologische und geschichtliche Stätten von besonderem kulturellem Zeugniswert» (Bst. h).

²² Vgl. Botschaft PBG, 2500.

Art. 6 Kulturerbe – Überlieferung und Erwerb

Nach Art. 6 Abs. 1 sorgt der Kanton für die Überlieferung von in seinem Eigentum befindlichem (beweglichem und unbeweglichem) Kulturerbe, durch Untersuchung, Erschliessung und Erforschung sowie Dokumentation und Vermittlung. Diese Verpflichtung bezieht sich auch auf die archäologischen Funde, die von Gesetzes wegen als unter Schutz gestelltes Kulturerbe gelten und Eigentum des Kantons sind (vgl. Art. 21 Abs. 2 und Art. 25 E-KEG). Deren Überlieferung erfolgt beispielsweise über die archäologische Dauerausstellung im Historischen und Völkerkundemuseum St.Gallen²³ oder über das durch den Kanton wandernde, in verschiedenen Regional- und Ortsmuseen präsentierte «Fenster der Kantonsarchäologie». Für archäologische Fundstellen und archäologische Denkmäler, die nicht erhalten werden können, enthält das Planungs- und Baugesetz eine ergänzende Regelung betreffend Untersuchung, Erforschung und Dokumentation (vgl. Art. 125 Abs. 1 PBG). In Bezug auf Baudenkmäler ist beispielsweise die Beteiligung am Europäischen Tag des Denkmals zu erwähnen.

Nach Abs. 2 veröffentlicht der Kanton nach Möglichkeit die Ergebnisse der Untersuchung, Erschliessung, Erforschung und Dokumentation. Ziel ist es, die Bevölkerung umfassend über das Kulturerbe im Eigentum des Kantons zu informieren und die Ergebnisse von Untersuchung und Forschung für Bildung und Wissenschaft zugänglich zu machen. Darunter fallen Erfassung, Untersuchung und Erforschung wie beispielsweise das archäologische Fundstelleninventar des Kantons oder die Herausgabe von Faksimile-Drucken von Handschriften.

Art. 6 Abs. 3 sieht ein Erwerbsrecht für den Kanton für bewegliches und unbewegliches Kulturerbe vor. Der Erwerb kann allein oder gemeinsam mit Dritten erfolgen. Das Erwerbsrecht soll dem Kanton ermöglichen, zum Kulturerbe des Kantons gehörendes Kulturgut zu erwerben, wenn die Eigentümerschaft nicht mehr in der Lage ist, dieses fachgerecht zu erhalten oder es entgeltlich veräussern will. Der Erwerb kann auch in Frage kommen, wenn Zerstörung droht oder, bei einem beweglichen Kulturgut, im Fall einer beabsichtigten Ausfuhr aus dem Kantonsgebiet. Der Zweck einer solchen Regelung ist die Sicherung des Bestands des Kulturerbes und, bei beweglichem Kulturgut, des Verbleibs im Kanton. Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Aargau.²⁴

Art. 7 Aufgabenerfüllung

Nach Art. 7 erfüllen die zuständigen Stellen von Kanton und Gemeinden Aufgaben nach diesem Erlass nach anerkannten fachlichen Grundsätzen. Als Beispiel für fachliche Grundsätze seien für unbewegliche Kulturgüter die «Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz» aus dem Jahr 2007 erwähnt, herausgegeben von der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege²⁵, und für bewegliche Kulturgüter die ethischen Richtlinien des International Council of Museums (ICOM).²⁶

5.1.2 Abschnitt II: Bewegliches Kulturgut

1. Unterschutzstellung

a) Verfahren

Art. 8 Beurteilung als Kulturerbe

Art. 8 Abs. 1 vor, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer die zuständige kantonale Stelle informiert, wenn sie oder er bewegliches Kulturgut, das Kulturerbe sein könnte, unter Schutz stellen möchte. Die Information kann formlos, beispielsweise telefonisch oder per E-Mail, erfolgen. Für im Eigentum des Kantons stehende Kulturgüter ist im Rahmen einer Dienstanweisung der Regierung eine verwaltungsinterne Informationspflicht vorzusehen. Die Informationspflicht soll dann

²³ Grundlage bildet eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und der Stiftung Historisches und Völkerkundemuseum St.Gallen.

²⁴ § 51 Abs. 1 und 2 des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

²⁵ Quelle und Kurzbeschreibung der Grundsätze sind über den Link http://vdf.ch/index.php?route=product/product&product_id=1485 abrufbar (zuletzt besucht am 14. November 2016).

²⁶ Quelle und Kurzbeschreibung sind über den Link <http://www.museums.ch/standards/> abrufbar (zuletzt besucht am 26. November 2016).

massgebend sein, wenn die zuständige kantonale Stelle nicht ohnehin Kenntnis von der Existenz eines sich bei einer Dienststelle befindlichen Kulturguts hat.

Abs. 2 und 3 ermächtigen und verpflichten die zuständige kantonale Stelle zur Beurteilung, ob der Gegenstand einen besonderen kulturellen Zeugniswert aufweist oder identitätsstiftend ist und deshalb zum Kulturerbe des Kantons gehört. Diese Beurteilung erfolgt grundsätzlich durch formlosen Bescheid. Der Eigentümerin oder dem Eigentümer soll es jedoch möglich sein, eine aus ihrer oder seiner Sicht unzutreffende Beurteilung der Kulturerbe-Eigenschaft ihres oder seines Kulturguts überprüfen zu lassen. Deshalb ist vorzusehen, dass die zuständige kantonale Stelle die Beurteilung als Verfügung erlässt, wenn dies verlangt wird (*Abs. 4*). Die Verfügung zur Beurteilung, ob ein Kulturgut zum Kulturerbe des Kantons gehört oder nicht, lässt sich im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens überprüfen. *Abs. 3* ermächtigt die zuständige kantonale Stelle, von sich aus eine Beurteilung der Kulturerbe-Eigenschaft von Kulturgut vorzunehmen, wenn sie Kenntnis von möglichem Kulturerbe hat, dessen Eigentümerin oder Eigentümer nicht von sich aus die zuständige Stelle informiert bzw. auf diese zukommt.

Die Beurteilung eines Gegenstands als Kulturerbe oder das Vorliegen einer entsprechenden rechtskräftigen Verfügung, macht die Unterschutzstellung im Verfahren nach Art. 9 E-KEG möglich. Die Beurteilung eines Objekts als Kulturerbe oder das Vorliegen einer entsprechenden rechtskräftigen Verfügung ist mit keinen Schutzwirkungen verbunden. Für den Eigentümer oder die Eigentümerin verbindliche Schutzwirkungen setzen einen Antrag auf Unterschutzstellung nach Art. 9 E-KEG voraus.

Daneben hat die Beurteilung als Kulturerbe bei einem Kulturgut im Eigentum oder Besitz des Kantons, der Gemeinden und weiterer öffentlich-rechtlicher juristischer Personen sowie Privaten, die Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen, lediglich zur Folge, diese nach den in Art. 5 E-KEG im Sinn einer Selbstverpflichtung festgehaltenen allgemeinen Grundpflichten zu behandeln. Für den Kanton gilt zusätzlich die Verpflichtung von Art. 6 E-KEG.

Art. 9 Unterschutzstellung

Die Unterschutzstellung von Kulturerbe nach Art. 9 erfolgt je nach Eigentumsverhältnissen auf zwei Arten, nämlich durch Vereinbarung mit dem zuständigen Departement oder durch Beschluss der Regierung. Rechtsfolge der Unterschutzstellung sind die mit Art. 11–18 E-KEG verbundenen eigentümergebundenen Schutzwirkungen.

Die Unterschutzstellung erfolgt nach *Bst. a* einvernehmlich durch Vereinbarung zwischen dem zuständigen Departement und der Eigentümerin oder dem Eigentümer, wenn das Kulturgut nicht im Eigentum des Kantons sowie seiner selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen steht (vgl. *Bst. b*), also beispielsweise bei Kulturgut im Eigentum von Gemeinden, im Eigentum von den als öffentlich-rechtlichen Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften oder im Eigentum von Privaten. Eine vergleichbare vertragliche Regelung kennen die Kantone Bern²⁷ und Freiburg²⁸. Bestandteile der Unterschutzstellungs-Vereinbarung werden auch Regelungen zu ihrer Aufhebung (einvernehmliche oder einseitige Kündigung), Laufzeit (Dauer der Unterschutzstellung) und Verlängerung sein.

Weil für den Umgang mit Kulturerbe das gemeinsame Tätigwerden aller Beteiligten bedeutend ist (vgl. Art. 2 E-KEG), sieht der Gesetzesentwurf im Verhältnis zu Privaten, zu den Gemeinden sowie zu den als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften das Vereinbarungsmodell für die Unterschutzstellung und deren Rechtsfolgen vor. Deshalb kommen die Schutzwirkungen nach Art. 11 ff. E-KEG erst zum Tragen, wenn die Eigentümerin oder der

²⁷ Art. 20 des Gesetzes über die Denkmalpflege (Denkmalpflegegesetz) (BSG 426.41).

²⁸ Art. 21 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter (BDLF 482.1).

Eigentümer mit der Unterschutzstellung einverstanden ist. Die Zusammenarbeit verspricht eher erfolgreich zu sein, wenn von einem einseitigen hoheitlichen Handeln des Kantons, z.B. mittels Verfügung, abgesehen wird. Zudem können einzelfallgerechte Lösungen gefunden werden, die dem langfristigen Erhalt des Kulturerbes zugutekommen. Ein Beispiel dafür wäre die einvernehmliche Unterschutzstellung des zum UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen gehörenden St.Galler Klosterplans durch Vereinbarung zwischen Katholischem Konfessionsteil und Kanton. In Bezug auf Kulturgut im Eigentum der als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften ist zu berücksichtigen, dass die Kantonsverfassung diesen eine qualifizierte Autonomie einräumt (vgl. Art. 110 Abs. 1 KV). Die Religionsgemeinschaften sollen ihre Angelegenheiten deshalb möglichst selbständig regeln können. Entsprechend ist der sinnvolle Regelungsort für Kulturgüter bzw. Kulturerbe im Eigentum beispielsweise des Katholischen Konfessionsteils bzw. seiner Kirchgemeinden ein von den zuständigen Organen zu erlassendes Dekret. Die selbständige Regelung seitens des Katholischen Konfessionsteils gibt die Möglichkeit, Eigenheiten, die sich aus der kirchlichen Dimension der Kulturgüter ergeben, passgenau zu erfassen. Zudem ist es durch eine eigene Regelung möglich, im Einvernehmen mit dem Bischof die staatsrechtliche Brücke zu den kirchlichen Institutionen rechtsverbindlich und dauerhaft zu schlagen.

Die Unterschutzstellung ist für Eigentümer nicht nur mit Pflichten, sondern auch mit Rechten verbunden: Im Gegenzug zur Unterschutzstellung stehen ihnen Beratung sowie finanzielle Beiträge an der Erhaltung des Kulturguts offen. Weiter sind ihre Kulturgüter rechtlich besser geschützt, falls sie ohne Willen der Eigentümerschaft abhandenkommen (Diebstahl, Raub, Verlust) oder ins Ausland verbracht werden. Ein aktuelles Beispiel ist der Fall «Zürcher Porzellan» des Historischen und Völkerkundemuseums St.Gallen, das gestohlen und in Auktionshäusern zum Verkauf angeboten wurde.

Die Unterschutzstellung erfolgt nach *Bst. b* durch Beschluss der Regierung, wenn das Kulturgut im Eigentum von Kanton sowie seiner selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen steht.

Art. 10 Kulturerbeverzeichnis

Nach Art. 10 *Abs. 1* wird unter Schutz gestelltes Kulturerbe im Kulturerbeverzeichnis eingetragen. Eingetragen werden die wichtigsten Informationen zum Kulturgut wie beispielsweise Objekttyp, Material, Masse bzw. Gewicht, Motiv, Inschrift, Markierung und besondere Merkmale (namentlich Schäden und Reparaturen) und Epoche oder Kurationsdatum, Urheber oder Urheberin sowie Titel eines Kulturguts, soweit diese Angaben bekannt sind oder mit vertretbarem Aufwand festgestellt werden können; handelt es sich um archäologische Funde auch die Fundstelle. Dies ist bereits heute in den bestehenden Sammlungskatalogen oder Verzeichnissen beispielsweise in der Stiftsbibliothek oder im Historischen und Völkerkundemuseum St.Gallen der Fall. Für die entsprechenden Institutionen ergibt sich damit kein nennenswerter Mehraufwand. Das Verzeichnis gibt einen umfassenden Überblick über Kulturerbe, das unter Schutz gestellt ist. Vergleichbare Regelungen finden sich in den Kantonen Freiburg²⁹, Aargau³⁰ und Jura³¹. Das Verzeichnis dient auch der Identifizierung und Wiederauffindung gestohlener oder unrechtmässig ausgeführter Kulturgüter. Die Eintragung wird gelöscht, wenn die Bedeutung als Kulturerbe dahingefallen ist bzw. die Voraussetzungen nach Art. 3 und 4 E-KEG nicht mehr erfüllt sind oder die Unterschutzstellung eines Kulturguts aufgehoben wird oder ausläuft (vgl. auch die Regelung des Kantons Aargau³²).

Nach *Abs. 2* führt die zuständige kantonale Stelle das Verzeichnis und veröffentlicht es im Internet. Ihr obliegen somit die Aufnahme des unter Schutz gestellten Kulturerbes und die Löschung

²⁹ Art. 19 *Bst. b* Ziff. 2 des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter (BDLF 482.1).

³⁰ § 37 *Abs. 1* des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

³¹ Art. 2 de la loi sur la conservation des objets d'art et monuments historiques (RSJU 445.1).

³² § 35 *Abs. 3* des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

der Eintragung. Für Private ist wichtig, dass Daten, die Rückschlüsse auf die Eigentümerin oder den Eigentümer ermöglichen, und der Aufbewahrungsort des Kulturerbes nicht veröffentlicht werden, dies vor allem zum Schutz gegen Diebstahl.

Nach *Abs. 3* sorgt die zuständige kantonale Stelle dafür, dass das Kulturerbeverzeichnis nach Art. 4 Abs. 1 KGTG mit dem Bundesverzeichnis, der Datenbank des Bundes, durch einen Link nach Art. 2 Abs. 1 KGTG verbunden wird. Damit ist der grösstmögliche rechtliche Schutz gewährleistet, falls Kulturerbe unrechtmässig ins Ausland verbracht wird. Wurde Kulturerbe, das im Verzeichnis erfasst ist, rechtswidrig aus der Schweiz ausgeführt, macht der Bundesrat auf Antrag des Kantons gegenüber anderen Vertragsstaaten Rückführungsansprüche geltend.³³ Insbesondere für bewegliche Kulturgüter an öffentlich zugänglichen Orten, wie beispielsweise Archiven, Museen oder Kapellen, gewährt dies einen zusätzlichen Schutz. Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Waadt.³⁴

b) Wirkungen

Art. 11 Eigentumsrecht

Mit Art. 11 wird sichergestellt, dass unter Schutz gestelltes Kulturerbe, das gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhandengekommen ist, weder ersessen noch gutgläubig erworben werden kann. Zudem unterliegt der Herausgabeanspruch keiner Verjährung. Zu dieser Regelung sind die Kantone durch Art. 4 Abs. 2 KGTG ausdrücklich ermächtigt. Dies bedeutet einen erhöhten Schutz vor allem bei Herausgabeklagen nach Privatrecht, um abhandengekommenes Kulturerbe, beispielsweise durch Diebstahl, Raub oder sonstigen Verlust, erfolgreich auf dem Rechtsweg wieder zu erlangen. Eine analoge Bestimmung ist für archäologische Funde in Art. 724 Abs. 1^{bis} ZGB und Art. 25 Abs. 3 E-KEG enthalten; vergleichbare Regelungen kennen die Kantone Aargau³⁵, Waadt³⁶ und Jura³⁷. Die Unterschützstellung ist an das als Kulturerbe geltende Kulturgut gebunden und bleibt auch beim Übergang des Kulturguts durch Vererbung oder Verkauf bestehen.

Art. 12 Pflichten aus Eigentum oder Besitz

Art. 12 nennt die Pflichten, die sich aus dem Eigentum oder dem Besitz von unter Schutz gestelltem Kulturerbe ergeben. Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Besitzerinnen und Besitzer müssen nach *Bst. a* den zuständigen kantonalen Stellen den Zugang sowie die Begutachtung ermöglichen, damit notwendige Abklärungen im Zusammenhang mit der Erfassung im Kulturerbeverzeichnis oder mit aus der Unterschützstellung resultierenden Pflichten vorgenommen und die Schutzmassnahmen bestmöglich umgesetzt werden können. Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Tessin.³⁸

Nach *Bst. b* haben Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Besitzerinnen und Besitzer das unter Schutz gestellte Kulturerbe zu erhalten. Ziel ist, das Kulturerbe vor irreversiblen Schädigungen und Änderungen oder Eingriffen zu bewahren. So sind Restaurierungsmassnahmen behutsam anzugehen, weil auch sie Eingriffe in die Originalsubstanz darstellen und man sie nur durchführt, wenn entweder der Erhalt des Objekts gefährdet oder eine Nutzung nicht mehr vertretbar ist. Das unter Schutz gestellte Kulturerbe soll in seiner physischen Substanz unversehrt und in seiner

³³ Art. 6 KGTG.

³⁴ Art. 14 de la loi sur le patrimoine mobilier et immatériel (RSV 446.12).

³⁵ § 35 Abs. 2 des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

³⁶ Art. 15 de la loi sur le patrimoine mobilier et immatériel (RSV 446.12). Die Bestimmung ist auf Kulturgüter im Eigentum des Staates beschränkt.

³⁷ Art. 5 de la loi sur la conservation des objets d'art et monuments historiques (RSJU 445.1).

³⁸ Art. 16 della legge sulla protezione dei beni culturali (RL 9.3.2.1).

Ganzheit erhalten werden, sodass seine Echtheit erhalten bleibt. Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Graubünden.³⁹

Im Rahmen der Meldepflichten nach *Bst. c* ist jede beabsichtigte Änderung an der Substanz von unter Schutz gestelltem Kulturerbe, wie beispielsweise Konservierung, Restauration, Renovation, Sanierung, Umbau, Beseitigung, oder der beabsichtigte Wechsel des Aufbewahrungsorts sowie eine beabsichtigte Veräusserung der zuständigen kantonalen Stelle anzuzeigen. Der Meldepflicht liegt die Absicht zugrunde, durch die qualifizierte Beratung eine fachgerechte Erhaltung der schutzwürdigen Substanz sicherzustellen, Schäden durch ungeeignetes Vorgehen zu vermeiden und die Wirkung von unter Schutz gestelltem Kulturgut nicht zu beeinträchtigen. Vergleichbare Regelungen kennen die Kantone Luzern⁴⁰, Freiburg⁴¹, Graubünden⁴², Tessin⁴³ und Jura⁴⁴.

Mit der Einführung der Pflicht, beabsichtigte Veräusserungen zu melden (*Bst. c Ziff. 3*), soll insbesondere im Hinblick auf natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts sowie Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche juristische Personen sichergestellt werden, dass der Kanton rechtzeitig von einer beabsichtigten Veräusserung des unter Schutz gestellten Kulturerbes in Kenntnis gesetzt wird und damit genügend Zeit hat, gegebenenfalls der Eigentümerschaft ein Erwerbsangebot zu unterbreiten, damit es dem Kanton als Kulturerbe erhalten bleibt (vgl. Art. 6 Abs. 3 E-KEG). Zudem erlaubt die Meldepflicht dem Kanton, das Kulturerbeverzeichnis bei einem Wechsel der Eigentümerschaft nachzuführen. Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Graubünden.⁴⁵

Art. 13 Ausfuhr – Grundsatz

Nach Art. 13 *Bst. a* ist die Ausfuhr eines unter Schutz gestellten Kulturguts ins Ausland in der Absicht, dieses dort dauerhaft zu belassen, verboten. Damit sollen die Kulturgüter, die Kulturerbe des Kantons St.Gallen sind, vor der Abwanderung ins Ausland geschützt werden («Abwanderungsschutz»). Eine vergleichbare Regelung für bewegliche Kulturgüter kennen die Kantone Bern⁴⁶, Aargau⁴⁷ und Jura⁴⁸. Der Kanton St.Gallen kennt gegenwärtig demgegenüber eine Abwanderungsregel nur für archäologische Güter und lediglich auf Verordnungsebene (Art. 5 Satz 2 NASV).

Wollen Kantone ihre Kulturgüter vor der Abwanderung ins Ausland schützen, können sie ihr Kulturerbeverzeichnis (vgl. Art. 10 E-KEG) mit der Datenbank des Bundes durch einen Link verbinden (Art. 4 Abs. 1 KGTG; Art. 2 Abs. 1 KGTV). Wurde Kulturgut, das in einem kantonalen Verzeichnis erfasst ist, rechtswidrig aus der Schweiz ausgeführt, macht der Bundesrat auf Antrag des Kantons gegenüber anderen Vertragsstaaten Rückführungsansprüche geltend (Art. 6 KGTG). Insbesondere für bewegliche Kulturgüter an öffentlich zugänglichen Orten, wie beispielsweise Archive, Museen oder Kapellen, gewährt dies einen zusätzlichen Schutz, falls diese abhandenkommen. Ein Kanton darf Kulturgüter im Eigentum von Privatpersonen nur mit deren Einwilligung in

³⁹ Art. 30 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz) (BR 496.000).

⁴⁰ § 12 des Gesetzes über den Schutz der Kulturdenkmäler (SRL 595) bezüglich Ausfuhr.

⁴¹ Art. 24 des Gesetzes über den Schutz der Kulturgüter (BDLF 482.1); die Verpflichtung obliegt den juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

⁴² Art. 31 Abs. 2 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz) [BR 496.000] bezüglich Veräusserung und Ausfuhr.

⁴³ Art. 24 della legge sulla protezione dei beni culturali (RL 9.3.2.1).

⁴⁴ Art. 4 al. 2 de la loi sur la conservation des objets d'art et monuments historiques (RSJU 445.1) bezüglich Ortsveränderungen.

⁴⁵ Art. 31 Abs. 2 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz) [BR 496.000].

⁴⁶ Art. 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Denkmalpflege (BSG 426.41).

⁴⁷ § 35 Abs. 2 *Bst. c* des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

⁴⁸ Art. 5 al. 1 de la loi sur la conservation des objets d'art et monuments historiques (RSJU 445.1).

sein Verzeichnis aufnehmen, wenn er sein Verzeichnis mit dem Verzeichnis des Bundes verbinden will (Art. 4 Abs. 1 Bst. b KGTG).

Das Verbot der Ausfuhr ins Ausland wird in *Bst. b* mit einer Regelung über die Ausfuhr in einen anderen Kanton ergänzt. Hier gilt kein generelles Verbot. Vielmehr ist die Ausfuhr von unter Schutz gestelltem Kulturerbe uneingeschränkt erlaubt, wenn dieses nicht identitätsstiftenden Charakter hat. Ob diese Eigenschaft vorliegt, bemisst sich nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Art. 4 Abs. 2 E-KEG. Das Kriterium des identitätsstiftenden Charakters stand – wie in den Erläuterungen von Art. 4 E-KEG erwähnt – im Zentrum der Verhandlungen zum Kulturgüterstreit im Jahr 2006, als es darum ging, eine Lösung zu finden für die im Zweiten Villmergerkrieg im Jahr 1712 durch den Kanton Zürich erbeuteten Dokumente und Gegenstände aus der damaligen Fürstabtei St.Gallen. Jene Kulturgüter stellen für St.Gallen und den Stiftsbezirk bedeutungsvolle, mit der st.gallischen Örtlichkeit und Geschichte aufs engste verbundene kulturelle Leistungen dar und geltend deshalb als identitätsstiftend.

Kulturerbe – mit Ausnahme von jenem im Eigentum des Kantons – kann ausschliesslich mittels Vereinbarung unter Schutz gestellt werden. Deshalb kommen die Verbote erst dann zum Tragen, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer mit der Unterschutzstellung einverstanden ist.

Art. 14 Ausfuhr – Eigentumsbeschränkung

Die Umsetzung von Art. 13 kann im konkreten Fall zu einer enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung führen, d.h. eine materielle Enteignung bewirken, die zu entschädigen ist.⁴⁹ Der Gesetzesentwurf, welcher der Vernehmlassung unterstand, begnügte sich mit dem Hinweis, dass in diesem Fall die Bestimmungen des Enteignungsgesetzes (sGS 735.1) vorbehalten bleiben. Abklärungen im Nachgang zum Vernehmlassungsverfahren haben gezeigt, dass der blosser Verweis auf die Anwendbarkeit des Enteignungsgesetzes bei Nutzungseinschränkungen in Bezug auf unter Schutz gestellte bewegliche Kulturgütern, wie sie in Art. 13 vorgesehen sind, ungenügend ist. Einerseits ist das Enteignungsgesetz hauptsächlich auf unbewegliche Sachen, das heisst auf Grundstücke, ausgerichtet, und andererseits vermag es den spezifischen Eigenheiten, wie sie bei unter Schutz gestelltem Kulturerbe vorliegen, das in der Regel den Charakter einer Speziesware, das heisst eines einmalig vorhandenen Gegenstands, hat, nicht Rechnung zu tragen. Es ist deshalb eine für diesen Rechtsbereich separate Regelung zu treffen. Diese findet sich in Art. 14. Dabei gilt auch für das unter Schutz gestellte Kulturerbe – wie beim Grundeigentum – die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie, was namentlich bedeutet, dass von einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung ausgegangen werden muss, «wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde.»⁵⁰

Abs. 1 hält den Entschädigungsanspruch fest, der bei Vorhandensein einer enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung resultiert. Die allfällige Entschädigung ist angesichts dessen, dass es sich um Kulturerbe handelt, vom Kanton zu leisten.

Abs. 2 sieht für das unter Schutz gestellte Kulturerbe in Form eines beweglichen Kulturguts ein spezifisches, mit dem Enteignungsgesetz nicht vergleichbares Entschädigungsverfahren vor. Davon ausgehend, dass die Unterschutzstellung auf einer Vereinbarung basiert, soll auch die aufgrund des enteignungsähnlichen Sachverhalts resultierende Entschädigung grundsätzlich durch

⁴⁹ Vgl. BGE 113 Ia 368 (Balli c. Stato del Cantone Ticino).

⁵⁰ BGE 131 II 728, 730 Erw. 2.

Vereinbarung festgelegt werden. Auf Seiten des Kantons ist das zuständige Departement Vereinbarungsparthei. Gelangt dieses zum Schluss, dass mangels einer enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung kein Entschädigungsanspruch besteht, oder können sich das Departement und die Eigentümerin oder der Eigentümer nicht auf die Höhe der Entschädigung einigen, kann die Eigentümerschaft den Erlass einer Verfügung bezüglich Entschädigungsleistung des Kantons verlangen. Daneben besteht bei Uneinigkeit oder wenn der Kanton nicht zur Leistung einer angemessenen Entschädigung bereit ist, auch die Möglichkeit, dass der Kanton das unter Schutz gestellte Kulturerbe aus dem Schutz entlässt.

Nach *Abs. 3* obliegt es dem zuständigen Departement, für die Vertragsverhandlungen mit der Eigentümerschaft über den Entschädigungsanspruch und – wenn ein solcher gegeben ist – die Höhe der Entschädigung unabhängige Sachverständige beizuziehen. Es geht darum, dass angesichts der besonderen Art der in Frage stehenden Objekte spezifische Fachkenntnisse in das Verfahren einfließen. Zu denken ist insbesondere an Personen aus den Bereichen Forschung, Wissenschaft, Museen und Handel, wobei es zweckmässig erscheint, wenn jeweils je eine Person dieser Fachgebiete beigezogen wird. Ziel ist, eine möglichst umfassende Begutachtung herbeizuführen.

Art. 15 Ausfuhr – Bewilligung

Nach Art. 15 *Abs. 1* bedarf es für die auf befristete Zeit ausgerichtete Ausfuhr von unter Schutz gestelltem Kulturerbe ins Ausland der Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle.

Nach *Abs. 2 Bst. a* wird die Ausfuhrbewilligung erteilt, vorausgesetzt, sie erfolgt befristet. Dies ist beispielsweise der Fall für unter Schutz gestelltes Kulturerbe im Eigentum von Museen, das für Wechselausstellungen ausgeliehen wird. Nach *Bst. b Ziff. 1* muss der Eigentümer oder die Eigentümerin die Rückführung in den Kanton mit Ablauf der Frist sicherstellen, beispielsweise durch klare vertragliche Vereinbarungen. Nach *Ziff. 2* müssen Eigentümerinnen und Eigentümer geeignete Massnahmen gegen Beschädigung oder Verlust treffen, wie beispielsweise fachgerechte Transportmittel oder adäquate Versicherungsdeckung. Rückführung und Massnahmen sind von der Eigentümerin oder vom Eigentümer im Rahmen des Bewilligungsgesuchs glaubhaft nachzuweisen, beispielsweise durch vertragliche Abmachung mit vertrauenswürdigen Institutionen oder Privaten. Eine Regelung in Bezug auf die Ausfuhrbewilligung kennen auch der Bund in Art. 5 KGTG sowie die Kantone Bern⁵¹, Aargau⁵², Tessin⁵³ und Jura⁵⁴.

Nach *Abs. 3* kann die zuständige kantonale Stelle geeigneten Institutionen, wie beispielsweise Museen, welche die Standards des Internationalen Museumsrates (ICOM) einhalten, eine generelle Ausfuhrbewilligung erteilen, wenn diese Institutionen die Gewähr bieten, die Bewilligungsvoraussetzungen nach *Abs. 2* dieser Bestimmung auf Dauer zu erfüllen. Die Bewilligung kann widerrufen werden, falls die Voraussetzungen oder Auflagen nicht eingehalten werden. Eine Auflage kann beispielsweise sein, dass die entsprechenden Institutionen den Kanton über die Ausfuhren sowie die von ihnen getroffenen Massnahmen periodisch informieren und entsprechend dokumentieren.

Art. 16 Sicherungsmassnahmen

Nach Art. 16 *Abs. 1* kann das zuständige Departement Massnahmen zur Sicherung des Fortbestands von unter Schutz gestelltem Kulturerbe treffen (z.B. die Aufbewahrung des Gegenstands an einem geeigneten, wenn möglich allgemein zugänglichen Ort anordnen und zu seiner Erhaltung die erforderlichen Vorkehren treffen, wie z.B. Schutzbehältnisse oder Konservierungs- oder

⁵¹ Art. 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Denkmalpflege (BSG 426.41).

⁵² § 35 Abs. 2 Bst. c des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

⁵³ Art. 29 della legge sulla protezione dei beni culturali (RL 9.3.2.1).

⁵⁴ Art. 5 de la loi sur la conservation des objets d'art et monuments historiques (RSJU 445.1).

Restaurierungsmassnahmen). Solche Massnahmen drängen sich als ultima ratio auf, wenn das unter Schutz gestellte Kulturerbe der Gefahr der Beschädigung, der Zerstörung oder des Verlusts ausgesetzt ist und zudem die Eigentümerin oder der Eigentümer nicht willens oder in der Lage ist, nach Aufforderung durch die zuständige kantonale Stelle innert angemessener Frist die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen.

Nach *Abs. 2* kann das Departement die Kosten der Eigentümerin oder dem Eigentümer überbinden, soweit für diese oder diesen ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht.

Da die in *Abs. 1* genannten Massnahmen Eigentumsbeschränkungen zur Folge haben können, hält *Abs. 3* fest, dass an die Stelle der in *Abs. 1* genannten Massnahmen auf Verlangen der Eigentümerin oder des Eigentümers der Erwerb des gefährdeten Kulturerbes nach *Art. 6 Abs. 3 E-KEG* tritt. Die Bestimmung ist die Parallelbestimmung zur Regelung des neuen Planungs- und Baugesetzes betreffend Sicherungsmassnahmen für Baudenkmäler und archäologische Denkmäler (vgl. *Art. 123 PBG*). Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Luzern.⁵⁵

Art. 17 Weitere Wirkungen

Art. 17 ermöglicht es, im Fall einer Unterschutzstellung weitere Wirkungen zu vereinbaren, wie beispielsweise die Einräumung eines zeitlich befristeten Vorkaufsrechts für den Kanton zum Marktwert.

Art. 18 Veräusserung

Nach *Art. 18* darf unter Schutz gestelltes Kulturerbe im Eigentum des Kantons nicht ohne die Zustimmung der Regierung veräussert werden. Damit soll sichergestellt werden, dass sein Kulturgut auf Dauer als Kulturerbe erhalten bleibt.

c) Leistungen des Kantons

Art. 19 Beratung und Information

Nach *Art. 19 Abs. 1* steht die zuständige kantonale Stelle Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Besitzerinnen und Besitzern von Kulturerbe für fachliche Beratung und Information zur Verfügung. Fachliche Beratung und Information tragen wesentlich dazu bei, eine sachgemässe Pflege von Kulturerbe sicherzustellen, dies auch, wenn es (noch) nicht unter Schutz gestellt ist.

Diese Tätigkeit liegt mit Rücksicht auf *Art. 11 Bst. b KV* im öffentlichen Interesse, weshalb nach *Abs. 2* in der Regel Unentgeltlichkeit verlangt ist. Hinzu kommt, dass mit einer fachgerechten Beratung oft erste Schritte zur Sicherung und Pflege von Kulturerbe eingeleitet werden können. Eine vergleichbare Regelung kennen die Kantone Nidwalden⁵⁶ und Aargau⁵⁷. In komplexen Fällen kann es Sinn machen, für die Beratung Kostenersatz zu verlangen oder Gebühren zu erheben. Nachdem die Beratung einer Dienstleistung im Interesse Dritter ausserhalb eines Verwaltungsverfahrens gleichzusetzen ist, finden die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungspflege (sGS 951.1) über den Kostenersatz und die Verwaltungsgebührenverordnung (sGS 821.1) nach deren *Art. 2 Ziff. 6* keine Anwendung. Die Regierung wird deshalb im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Umsetzung von Gesetzen durch Erlass von Verordnungsrecht (*Art. 73 Bst. b Ziff. 1 KV*) zu prüfen haben, ob und inwieweit durch Verordnung eine Regelung über den Kostenersatz bzw. über die Erhebung von Gebühren notwendig ist.

⁵⁵ § 10 des Gesetzes über den Schutz der Kulturdenkmäler (SRL 595).

⁵⁶ *Art. 44 Abs. 1* des Gesetzes über den Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) [NG 322.2].

⁵⁷ § 48 des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

Art. 20 Beiträge

Mit Art. 20 wird die gesetzliche Grundlage für Kantonsbeiträge zu Gunsten von unter Schutz gestelltem Kulturerbe geschaffen; für Kantonsbeiträge an unbewegliche Kulturgüter, d.h. an Bau- und archäologische Denkmäler, gelten Art. 31 ff. E-KEG.

Der finanzielle Aufwand für die fachgerechte Erhaltung von unter Schutz gestelltem Kulturerbe kann grösser sein als derjenige für ein «gewöhnliches» Kulturgut oder für nicht unter Schutz gestelltes Kulturerbe. An diesen zusätzlichen Aufwand und an Tätigkeiten, die auf Untersuchung, Erschliessung, Erforschung und Dokumentation von unter Schutz gestellten Kulturgütern angelegt sind, sollen nach Abs. 1 Kantonsbeiträge ausgerichtet werden können. Ein finanzieller Anreiz fördert die rechtzeitige und damit erfahrungsgemäss auch kostengünstige sowie die fachgerechte Investition der Eigentümerschaft in ihr unter Schutz gestelltes Kulturerbe. Neben der Beitragsleistung, die unmittelbar für Schutz, Erhaltung und Pflege sowie Untersuchung, Erschliessung, Erforschung und Dokumentation erfolgt (Abs. 1 Bst. a), enthält der Gesetzesentwurf eine Regelung, die eine Beitragsleistung an Dritte für den Erwerb von unter Schutz gestelltem Kulturerbe vorsieht (Abs. 1 Bst. b). Die Ausrichtung eines Beitrags an den Erwerb nach Abs. 1 Bst. b setzt voraus, dass die Erhaltung von unter Schutz gestelltem Kulturerbe gefährdet wäre, wenn der Erwerb unterbliebe. Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Aargau.⁵⁸

Abs. 2 legt fest, dass kein Rechtsanspruch auf Kantonsbeiträge besteht. Es besteht folglich kein einklagbarer Anspruch auf Kantonsbeiträge, sondern deren Ausrichtung liegt im Ermessen der Behörden. Diese sind grundsätzlich frei, ob sie – auch wenn Kredite vorhanden sind – Unterstützung gewähren wollen oder nicht. Sie können über die kulturförderpolitische Zweckmässigkeit entscheiden.

Art. 20 hat keine gebundenen Ausgaben zur Folge; vielmehr setzen die Kantonsbeiträge entsprechende Kreditbewilligungen – je nach Betrag im Rahmen des Budgets oder durch separaten Beschluss – voraus. Kantonsbeiträge sollen zudem aus Mitteln des Lotteriefonds finanziert werden können (vgl. Art. 40 Abs. 2 E-KEG), was auch der heutigen Praxis entspricht.

Nach Abs. 3 erfolgt die Zusicherung eines Kantonsbeitrags in der Regel durch Verfügung oder, insbesondere wenn die Empfängerin oder der Empfänger besondere Leistungen erbringt, durch Vereinbarung. Das Instrument der Leistungsvereinbarung trägt dem Grundgedanken des Kulturerbegesetzes Rechnung, wonach bei Schutz, Erhaltung und Pflege des Kulturerbes partnerschaftliches Zusammenarbeiten im Vordergrund steht. Dabei ist sicherzustellen, dass Schutzziele, die dem Kulturerbegesetz zugrunde liegen, als Bedingungen und Auflagen Eingang in eine solche Vereinbarung finden. Dies gibt dem Kanton insbesondere beim Schutz von Kulturerbe im Privateigentum wirksame Steuerungsinstrumente in die Hand. Die Leistungsvereinbarung stellt das geeignete Instrument für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen dar, falls die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger zu besonderen Leistungen verpflichtet wird oder weitere Finanzierungsträger beteiligt sind (vergleichbar: Art. 18 Abs. 2 BiblG).

Soweit Beiträge an die Vermittlung von unter Schutz gestelltem Kulturerbe ausgerichtet werden, gilt nach Abs. 4 das Kulturförderungsgesetz⁵⁹. Damit soll sichergestellt werden, dass die finanziell unterstützte Vermittlung in allen Bereichen der Kulturförderung gleich gehandhabt wird. Im Übrigen werden Voraussetzungen, Bemessung sowie Zuständigkeiten und Verfahren für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen zu Gunsten von unter Schutz gestellten beweglichem Kulturerbe durch Verordnung festgelegt (vgl. dazu Art. 42 E-KEG).

⁵⁸ § 47 Abs. 1 Satz 2 des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

⁵⁹ 22.16.07.

2. Archäologische Funde

Art. 21 Begriff

Als archäologische Funde nach Art. 21 Abs. 1 gelten im Gebiet des Kantons aufgefundene (Territorialitätsprinzip) herrenlose Gegenstände von besonderem kulturellem Zeugniswert. Zu den archäologischen Funden gehören damit sowohl Objekte, die sich im Boden befinden oder im Boden verborgen sind, als auch Objekte, die an der Erdoberfläche gefunden werden (Lesefunde), Funde auf dem Grund eines Sees oder Flusses, in und auf Gletschern und in Gebäuden. Ebenso fallen Objekte darunter, die sich ursprünglich im Boden befanden und durch Naturereignis (z.B. Boden-erosion) und Menschenhand an die Oberfläche gelangt sind. Mit dieser Bestimmung soll der Konnex zu Art. 724 ZGB hergestellt werden (herrenlose Altertümer von wissenschaftlichem Wert). Zur Frage des Eigentums an archäologischen Funden vgl. Art. 25 Abs. 1 E-KEG.

Es liegt in der Natur der Sache, dass archäologische Funde vor ihrer Entdeckung nicht bekannt sind, dies im Gegensatz zu Objekten in Museen oder Sammlungen, die bereits wissenschaftlich ausgewertet und inventarisiert sind. Deshalb gelten nach Abs. 2 archäologische Funde von Gesetzes wegen als unter Schutz gestelltes Kulturerbe. Damit soll sichergestellt werden, dass ihnen die gleichen Schutzwirkungen wie dem nach Art. 8 ff. E-KEG unter Schutz gestelltem Kulturerbe zugutekommen.

Art. 22 Entdeckung

Art. 22 Abs. 1 Bst. a verbietet es, im Fall einer Entdeckung an der Fundstelle von Gegenständen, die archäologische Funde sein könnten, Veränderungen vorzunehmen. Werden Gegenstände, beispielsweise bei Bau- und Grabungsarbeiten, aber auch unabhängig von gezielten Grabungsarbeiten («Lesefunde») entdeckt, darf die Fundstelle in keiner Weise mehr verändert werden, d.h. allfällige Bau-, Grabungs- oder sonstige Arbeiten sind ohne Verzug einzustellen. Ohne diese Massnahme eines sofortigen Veränderungsverbots könnten die Ziele des Kulturerbegesetzes nicht hinreichend verfolgt werden. Die Regelung entspricht weitgehend dem Veränderungsverbot und der Duldungspflicht nach Art. 126 PBG, geht aber über diese hinaus, da sie sich nicht nur an Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Bauberechtigte, sondern an jede Person richtet, die entsprechende Gegenstände entdeckt.

Abs. 1 Bst. b legt die Verpflichtung fest, im Kanton St.Gallen gefundene Gegenstände, die archäologische Funde sein könnten, unverzüglich der zuständigen kantonalen Stelle zu melden. Der Zweck der Meldepflicht besteht in erster Linie darin, feststellen zu können, ob die gefundene Sache überhaupt den Rang eines Kulturguts hat, das zum Kulturerbe des Kantons gehört. Da archäologische Fundstellen naturgemäss ein grösstenteils verborgenes Kulturerbe darstellen, treten archäologische Entdeckungen vor allem im Gefolge von Bautätigkeiten zu Tage. Die zuständige kantonale Stelle soll befähigt werden, hinsichtlich laufender Bauarbeiten zeitnah alle nötigen Vorkehrungen zu treffen. Das Finden beschränkt sich indessen nicht nur auf Grabungsarbeiten, sondern umfasst z.B. auch das Antreffen beim Umbau bestehender Bauten oder das Auflesen von der Erdoberfläche ohne gezielte Grabungsarbeiten («Lesefunde»). Es wird in Anlehnung von Art. 724 ZGB bewusst der Begriff «Gegenstand» verwendet, da zum Zeitpunkt des Findens oft noch gar nicht feststehen kann, ob es sich letztlich um Kulturgüter im Sinn des Kulturerbegesetzes handelt oder nicht. Der Begriff «Gegenstände» ist dabei insbesondere im Zusammenhang mit archäologischen Funden umfassend zu verstehen. So sind Gegenstände beispielsweise nicht nur Münzen und Scherben, sondern auch Siedlungs- und Fundamentreste, Skelette, archäologische Fundschichten oder Verfärbungen im Boden. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass bei Grabungsarbeiten alles zu melden ist, was im weitesten Sinn auf archäologische Denkmäler oder Funde hindeuten könnte. Diese Bestimmung entspricht teilweise Art. 124 PBG: Aufgrund des nahen sachlichen Zusammenhangs mit der Regelung zu archäologischen Funden und weil sie sich an jedermann und nicht bloss an Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Bauberechtigte richtet, wird sie ins Kulturerbegesetz aufgenommen. So können archäologische Funde nicht bloss im Zusammenhang mit Bautätigkeiten, sondern auch durch Pflügen des Erdreichs

oder natürliche Erosion zum Vorschein kommen. Eine vergleichbare Regelung kennen die Kantone Aargau⁶⁰ und Basel-Landschaft⁶¹.

Die Meldepflicht der Entdeckung nach Abs. 1 Bst. b vermag noch nicht sicherzustellen, dass die zuständige kantonale Stelle auch tatsächlich die Möglichkeit hat, zu prüfen, ob es sich bei den entdeckten Sachen um Kulturerbe handeln könnte. Aus diesem Grund sieht Abs. 2 ein Verbot vor, solche entdeckten Sachen zu behändigen, zu verändern, zu zerstören oder in ihrem Bestand zu gefährden. Folglich können sie weder veräussert werden noch dürfen sie in ihrem Bestand gefährdet oder in ihrem Wert oder in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden. Dieses Verfügungsverbot ist zwingende Voraussetzung dafür, dass seitens der zuständigen kantonalen Stelle die erforderlichen Massnahmen in die Wege geleitet werden können, um die gefundene Sache zu prüfen. Ebenso ist es Voraussetzung dafür, dass die betreffende archäologische Fundstelle gegebenenfalls nach den Bestimmungen des neuen Planungs- und Baugesetzes als archäologisches Denkmal ins Schutzinventar der betroffenen politischen Gemeinde aufgenommen bzw. von dieser in Abstimmung mit der zuständigen kantonalen Stelle unter Schutz gestellt werden kann (z.B. durch Schutzverfügung nach Art. 121 Abs. 1 Bst. c PBG).

Nach Abs. 3 entscheidet die zuständige kantonale Stelle, ob die entdeckten Gegenstände als archäologische Funde gelten.

Art. 23 Archäologische Arbeiten

Art. 23 Abs. 1 entspricht der Bestimmung von Art. 127 PBG, wonach archäologische Arbeiten ausschliesslich durch die zuständige kantonale Stelle oder mit deren Zustimmung und unter deren Aufsicht ausgeführt werden dürfen. Die Bestimmung von Art. 127 PBG wird im E-KEG in der Absicht wiederholt, sie mit den Rechtsfolgen nach Abs. 2 zu ergänzen. Die Regelung stellt sicher, dass alle archäologischen Arbeiten im Kanton St.Gallen mit der nötigen Fachkenntnis durchgeführt werden. Als archäologische Arbeiten werden nicht nur klassische Ausgrabung und wissenschaftliche Untersuchung verstanden, welche die Felduntersuchung und deren Auswertung sowie die Bergung, Konservierung und Restaurierung der Objekte umfassen, sondern sie erfassen bereits das systematische Suchen nach sowie das Auflesen und Sammeln von beweglichen archäologischen Gegenständen.

Nach Abs. 2 muss eine Person, die unbefugt archäologische Arbeiten ausführt, insbesondere an der Fundstelle Veränderungen vornimmt, dem Kanton den Aufwand entschädigen, der durch die Sicherung der Fundstelle sowie die Bergung, Konservierung und die wissenschaftliche Untersuchung der archäologischen Funde verursacht wurde.

In Bezug auf die Duldungspflicht von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie von Bauberechtigten für Sicherungs- und Untersuchungsmassnahmen im Zusammenhang mit auf dem Grundstück befindlichen archäologischen Fundstellen und archäologischen Denkmälern gilt Art. 126 E-PBG.

Nach Abs. 3 sorgt der Kanton für wissenschaftliche Auswertung der archäologischen Arbeiten und die Vermittlung der Ergebnisse gegenüber der Öffentlichkeit (Publikationen, Ausstellungen, Vorträge usw.).⁶²

⁶⁰ § 41 des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

⁶¹ § 12 des Gesetzes über den Schutz und die Erforschung von archäologischen Stätten und Objekten (Archäologiegesetz) (GS 793).

⁶² Vgl. zum Beispiel die Auswertungsergebnisse zu der in den Jahren 2005/2006 auf einem grösseren Areal innerhalb der römischen Siedlung Kempraten stattgefundenen Notgrabung: Regula Ackermann: Der römische Vicus von Kempraten, Rapperswil-Jona, Neubetrachtung anhand der Ausgrabungen Fluhstrasse 6-10 (2005-2006). Vgl. für die Publikationen der Kantonsarchäologie St.Gallen allgemein: <http://www.sg.ch/home/kultur/archaeologie/publikationen.html> (zuletzt besucht am 26. November 2016).

Art. 24 Verwendung technischer Hilfsmittel

Die Verwendung technischer Hilfsmittel jeder Art zum Absuchen des Untergrunds nach Gegenständen, die archäologische Funde sein könnten, bedarf nach Art. 24 einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle. Diese Bestimmung dient vor allem der Verhinderung von sogenannten Raubgrabungen durch Schatzgräberinnen und Schatzgräber, die mit technischen Hilfsmitteln wie beispielsweise Metalldetektoren Fundplätze aufsuchen, plündern und damit zerstören. Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Aargau.⁶³

Die Bestimmung ist eine Umsetzung von Art. 3 Abs. iii Malta-Konvention 1992. Weiter hält die von der Konferenz Schweizerischer Kantonsarchäologinnen und Kantonsarchäologen (KSKA) herausgegebene «Richtlinie Ehrenamtliche»⁶⁴ fest, wie eine solche Genehmigung z.B. für «private ehrenamtliche Archäologen» ausgestaltet sein könnte. In anderen Kantonen, die eine ähnliche Regelung kennen, hat sich eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen der zuständigen kantonalen Stelle und den «privaten ehrenamtlichen Archäologen» eingestellt. Im Kanton St.Gallen gibt es ebenfalls Beispiele für solche nützlichen Zusammenarbeiten.

Art. 25 Eigentum

Grundsätzlich gilt jeder Fund und jede Fundstelle wenigstens bis zur Erforschung als schutzwürdig. Auch nach der Erforschung wird grundsätzlich jedem archäologischen Fund Schutzwürdigkeit zuerkannt, indem der Fund wenn immer möglich aufbewahrt und die Fundstelle gesichert wird, um diese zu einem späteren Zeitpunkt auf der Grundlage neuer Methoden oder Erkenntnisse weiter untersuchen zu können.

Art. 25 Abs. 1 ergänzt die Bestimmung von Art. 724 ZGB, die besagt, dass herrenlose Naturkörper oder Altertümer von wissenschaftlichem Wert im Eigentum des Kantons sind, in dessen Gebiet sie gefunden wurden. Sowohl im Recht der Kulturgüter als auch im Sachenrecht überschneiden sich privatrechtliche mit öffentlich-rechtlichen Normen. Der wissenschaftliche Wert bestimmt sich nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 E-KEG, wonach Kulturgüter ein besonderer kultureller Zeugniswert auszeichnet. Archäologische Funde gehören in besonderem Masse dazu, weil sie durch ihre Aufbewahrung im Boden unveränderte Zeugnisse früherer Epochen darstellen und damit wichtige Quellen der historischen Erkenntnisse und Zusammenhänge sind. Deshalb sind sie Eigentum des Kantons.

Nach Abs. 2 dürfen archäologische Funde nicht auf Dauer aus dem Kanton ausgeführt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass archäologische Funde nur für eine befristete Zeit mit Einwilligung der zuständigen kantonalen Behörde das Kantonsgebiet verlassen dürfen, beispielsweise für eine Wechselausstellung, für eine wissenschaftliche Untersuchung oder zur Restaurierung.

Nach Abs. 3 können archäologische Funde weder ersessen noch gutgläubig erworben werden, und ein Herausgabeanspruch verjährt nicht. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass illegal ausgegrabene Gegenstände oder gestohlene oder sonstig verlustig gegangene archäologische Funde dem privatrechtlichen Verkehr entzogen werden und damit vom jeweiligen Besitzer herausverlangt werden können. Damit erlangen archäologische Funde den höchsten rechtlichen Schutz.

⁶³ § 42 Abs. 2 des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

⁶⁴ http://www.archaeologie.ch/archaeologie_richtlinien_ehrenamtliche_version%2010-2013.pdf (zuletzt besucht am 26. November 2016).

5.1.3 Abschnitt III: Unbewegliches Kulturgut

Der Abschnitt über die unbeweglichen Kulturgüter behandelt hauptsächlich die archäologischen Denkmäler, weil die Baudenkmäler hinsichtlich ihrer Unterschutzstellung und deren Folgen abschliessend im Planungs- und Baugesetz geregelt sind.

1. Unterschutzstellung

Art. 26 Vorgang und Kulturerbe

Art. 26 stellt sinngemäss die Parallelbestimmung zu Art. 8 und 9 E-KEG dar.

Abs. 1 hält im Sinn eines Verweises fest, dass für die Erfassung (Aufnahme ins Schutzinventar) und die Unterschutzstellung von Baudenkmälern und archäologischen Denkmälern die Bestimmungen des PBG gelten.

Nach *Abs. 2* gelten Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes (vgl. insbesondere Art. 115 Bst. g und h PBG) als Kulturerbe.

Weitere Bestimmungen über die Unterschutzstellung von Baudenkmälern und archäologischen Denkmälern sowie die damit verbundenen Wirkungen sind entbehrlich.

2. Archäologische Denkmäler

Art. 27 Eigentum und Bestand

Art. 27 *Abs. 1* soll die Eigentumsverhältnisse an archäologischen Denkmälern klarstellen, solange sie sich im Boden befinden bzw. fest mit diesem verbunden sind. Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Aargau.⁶⁵

Abs. 2 regelt die Behandlung von nicht oder noch nicht nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes als archäologische Denkmäler unter Schutz gestellten archäologischen Fundstellen. Fundstellen, die archäologische Denkmäler sein könnten, dürfen ohne Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle weder verändert oder zerstört noch in ihrem Bestand gefährdet werden. Im Hinblick auf eine mögliche Unterschutzstellung ist es unabdingbar, dass an archäologischen Denkmälern keine Veränderungen vorgenommen werden. Die Regelung entspricht weitgehend dem Veränderungsverbot und der Duldungspflicht nach Art. 126 PBG, geht aber über diese hinaus, da sie nicht auf Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Bauberechtigte beschränkt ist, sondern sich auch auf Drittpersonen bzw. sämtliche Personen erstreckt, die in der Lage sind, die Substanz des archäologischen Denkmals zu beeinträchtigen, wie beispielsweise Bauleute, insbesondere Baggerführerinnen und Baggerführer. Eine vergleichbare Regelung kennen die Kanton Aargau⁶⁶ und Basel-Landschaft⁶⁷.

Art. 28 Verlegung

Nach Art. 28 *Abs. 1* kann die zuständige kantonale Stelle archäologische Denkmäler oder Teile davon (ortsfeste, im Boden befindliche bzw. fest mit diesem verbundene unbewegliche Objekte von archäologischer Bedeutung) an einen anderen Ort, das heisst an einen Ort ausserhalb des ursprünglichen Grundstücks, verlegen, wenn die Erhaltung im ursprünglichen Grundstück nicht möglich oder mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden ist. Eine Verlegung innerhalb des ursprünglichen Grundstücks ändert nichts an den Eigentumsverhältnissen.

Nach *Abs. 2* werden mit der Entfernung solcher archäologischer Denkmäler oder von Teilen davon vom ursprünglichen Ort diese zu archäologischen Funden und gehen damit in Übereinstimmung mit Art. 25 *Abs. 1* E-KEG in das Eigentum des Kantons über. Dies kann einer Enteignung

⁶⁵ § 39 Satz 1 des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

⁶⁶ § 38 des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

⁶⁷ § 5 *Abs. 1* des Gesetzes über den Schutz und die Erforschung von archäologischen Stätten und Objekten (Archäologiegesezt) (GS 793).

gleichkommen, weshalb das Enteignungsrecht Anwendung findet und nach dessen Bestimmungen gegebenenfalls eine Entschädigung zu leisten ist. Falls eine Entschädigungspflicht resultiert, obliegt die Entschädigungsleistung dem Kanton. Im Gegensatz zur Regelung der Entschädigung bei enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkung in Bezug auf bewegliche Kulturgüter (vgl. die Bemerkungen zu Art. 14 des Gesetzesentwurfs) ist bei archäologischen Denkmälern die Anwendbarkeit des Enteignungsgesetzes aufgrund ihrer Verbindung mit einem Grundstück sachgerecht. Eine vergleichbare Regelung, allerdings ohne Verweis auf das Enteignungsrecht, kennt der Kanton Aargau.⁶⁸

3. Leistungen von Kanton und Gemeinden

In diesem Abschnitt finden sich die Bestimmungen über Leistungen von Kanton und politischen Gemeinden zu Gunsten von unbeweglichen Kulturgütern, d.h. von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern. In Bezug auf Kantonsbeiträge im Bereich des unter Schutz gestellten Kulturerbes in Form eines beweglichen Kulturguts gilt Art. 20 E-KEG.

a) Kanton

Art. 29 Beratung und Information

Nach Art. 29 Abs. 1 steht die zuständige kantonale Stelle Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Besitzerinnen und Besitzern von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung sowie politischen Gemeinden für denkmalpflegerische und archäologische Beratung und Information zur Verfügung. Die politischen Gemeinden haben bei Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben im Zusammenhang mit Schutz, Erhaltung und Pflege von unbeweglichen Kulturgütern Anspruch auf Beratung durch die zuständige kantonale Stelle, sofern sie dies wünschen. Bei diesen Aufgaben können sich wesentliche Berührungspunkte zu den unbeweglichen Kulturgütern ergeben, so etwa beim Erteilen raumwirksamer Konzessionen (Beispiel: Konzession bei der Sondernutzung von Strassen durch bleibende Bauten und Anlagen auf, in oder über Strassen nach Art. 24 des Strassengesetzes [sGS 732.1]), bei Baubewilligungen oder anderen Schutzmassnahmen, die Bau- und archäologische Denkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung betreffen. Der koordinierten Beratung der Gemeinden durch den Kanton kommt dabei hohe Bedeutung zu. Die Gemeinden werden schon heute durch die zuständigen kantonalen Fachstellen (Kantonale Denkmalpflege und Kantonsarchäologie) beraten.⁶⁹ Das Angebot wird geschätzt und hat sich bewährt. Das Beratungsangebot wird sich auch mit dem neuen Kulturerbe-gesetz an der bewährten Praxis orientieren.

Nach Abs. 2 sind Beratung und Information in der Regel unentgeltlich (vgl. Bemerkungen zu Art. 19 E-KEG).

Art. 30 Erforschung und Dokumentation

Art. 30 Abs. 1 ermächtigt den Kanton, Baudenkmalern im Eigentum Dritter unabhängig von einem konkreten Bauvorhaben oder einer drohenden Zerstörung zu untersuchen, zu erforschen und zu dokumentieren, vorausgesetzt die betroffenen Eigentümer geben ihr Einverständnis dazu (z.B. Projekt Bauernhausforschung). Die Parallelbestimmung dazu für archäologische Denkmäler findet sich im neuen Planungs- und Baugesetz. Art. 125 PBG ermächtigt die zuständige kantonale Stelle allerdings unabhängig vom Einverständnis der betroffenen Eigentümer, archäologische Fundstellen und archäologische Denkmäler, die nicht erhalten werden können, wissenschaftlich zu untersuchen. Da die Kantonsarchäologie keine Forschungs- bzw. Rettungsgrabungen ohne ein konkretes mit einem Bodeneingriff verbundenes Bauvorhaben durchführt (also archäologische Denkmäler quasi auf Vorrat frei untersucht), erübrigt es sich, für archäologische Denkmäler

⁶⁸ § 39 Satz 2 des Kulturgesetzes (SAR 495.200).

⁶⁹ Ein Beispiel für das heutige Beratungs- und Informationsangebot der Kantonalen Denkmalpflege zuhanden der Gemeinden ist der Denkmalpflege-Leitfaden. Dieser kann eingesehen werden unter http://www.sg.ch/home/kultur/denkmalpflege/download_merkblaetter.html (zuletzt besucht am 26. November 2016).

analog zu Baudenkmalern ein freies Erforschungs- und Dokumentationsrecht vorzusehen. Daneben ist zu beachten, dass Art. 134 PBG eine Duldungspflicht betreffend von der zuständigen Behörde angeordnete Handlungen, wie Begehungen, Untersuchungen im Rahmen der Inventarisierung und Unterschutzstellung von Schutzobjekten sowie Boden- und Gebäudeuntersuchungen, wie auch die Gewährung des Zutrittsrechts vorsieht.

Nach Abs. 2 macht der Kanton die Ergebnisse von Untersuchung, Auswertung, Erforschung und Dokumentation durch Veröffentlichung und Vermittlung⁷⁰ allgemein bekannt (vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 2 E-KEG).

Art. 31 Beiträge – Grundsatz

Art. 31 berücksichtigt die vom Kantonsrat im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 beschlossene Aufgabenentflechtung im Bereich der Denkmalpflege (Ziff. I Nr. E22 und Ziff. II/2 KRB EP 2013). Aus dem Kantonsratsbeschluss, insbesondere aus Ziff. II/2, sind zwei Vorgaben abzuleiten, die der Umsetzung auf Gesetzesstufe bedürfen:

- Kanton und Gemeinden sollen für die jeweils eigenen Schutzobjekte zuständig sein, nachdem mit Blick auf den Gesamtbestand der schützenswerte Objekte im Kanton die Schutzobjekte nach Massgabe ihrer Bedeutung auf die beiden Staatsebenen aufgeteilt worden sind.
- Die jeweilige Zuständigkeit soll einerseits die Verpflichtung, sich für die zugeteilten Schutzobjekte einzusetzen, andererseits die Übernahme der finanziellen Beiträge umfassen.

Für die Aufteilung der Schutzobjekte auf die beiden Staatsebenen ist – sofern ein solches vorliegt – das Schutzinventar nach Art. 119 Abs. 1 PBG massgebend. Art. 119 Abs. 1 PBG legt den Inhalt des Schutzinventars dahingehend fest, dass dieses einerseits die von der zuständigen kantonalen Stelle bezeichneten Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung und andererseits die von der politischen Gemeinde bezeichneten Objekte von lokaler Bedeutung enthält. Für Gemeinden ohne Schutzinventar ist die in der Schutzverordnung analog zu Art. 119 Abs. 1 PBG vorzunehmende Aufteilung der Schutzobjekte massgebend. Solange kein entsprechendes Schutzinventar bzw. keine entsprechende Schutzverordnung vorliegt, gelten für die Einstufung der Objekte in Bezug auf die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen die Bestimmungen der Verordnung über Kantonsbeiträge an Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter (VKG). Als schützenswerte Kulturgüter von kantonaler oder nationaler Bedeutung gelten mit Blick auf die Beitragsausrichtung nach Art. 3 VKG entweder in einem zwischen dem Kanton und der jeweils betroffenen Gemeinde vereinbarten Inventar als entsprechende Kulturgüter bezeichnete Objekte (Abs. 1 Bst. a) oder, wenn keine solchen Inventare vorliegen, Objekte, die vom Kanton im Rahmen eines Beitragsgesuchs als entsprechende Objekte anerkannt werden (Abs. 1 Bst. b).

Im erläuternden Bericht vom 15. Dezember 2015 zum Erlass der VKG wird für die aus der Aufgabenentflechtung resultierende Beitragsregelung in Abschnitt 1.4.1, Seite 5, festgehalten, dass «jede Staatsebene selber darüber entscheidet, welche schützenswerten Objekte unter die ihr zugewiesene Bedeutungskategorie (lokal, kantonale, nationale) und damit in ihre Verantwortung und finanzielle Zuständigkeit fallen». In Abschnitt 1.5.2, Seite 7, wird ausgeführt: «Der Einstufung in Objekte von nationaler, kantonaler und lokaler Bedeutung kommt in Zukunft ein ganz anderer Stellenwert zu als bisher. [...] Neu entscheidet die Einstufung darüber, ob der Kanton oder die politische Gemeinde, auf deren Gebiet sich das schützenswerte Objekt befindet, für die Ausrichtung des Beitrags, dessen Finanzierung sowie das Beitragsverfahren zuständig ist.»

Abs. 1 bestimmt, dass der Kanton Beiträge für Baudenkmalern und archäologische Denkmäler von nationaler und kantonaler Bedeutung ausrichtet. Gleich wie bei unter Schutz gestelltem Kulturerbe in Form von beweglichem Kulturgut (vgl. Art. 20 E-KEG) gilt auch hier der Vorbehalt, dass bewil-

⁷⁰ Vgl. zum Beispiel das Projekt Bauernhausforschung oder die Sensibilisierungsaktivitäten der Kantonalen Denkmalpflege im Rahmen des Europäischen Tags des Denkmals.

ligte Kredite vorhanden sind. Art. 31 bewirkt somit keine Gebundenheit der entsprechenden Ausgaben. Wenn in Abs. 1 als beitragsrelevante Objekte jene von «nationaler oder kantonaler Bedeutung» erwähnt werden, so wird dadurch die Regelung von Art. 119 Abs. 1 PBG übernommen. Demgegenüber unterscheidet Art. 4 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) zwischen Objekten von «nationaler Bedeutung» und Objekten von «regionaler und lokaler Bedeutung». Diesbezüglich ist auf die Bemerkung zu Art. 120 Abs. 1 E-PBG in der Botschaft PBG hinzuweisen, wonach regionale Schutzobjekte im Sinn des Bundesrechts, nämlich Art. 4 NHG, im Verständnis des Planungs- und Baugesetzes Objekte von kantonaler Bedeutung sind (Botschaft PBG, 2502). Dies soll auch für die Kantonsbeiträge nach Art. 31 E-KEG gelten, weshalb eine mit dem PBG identische Kategorisierung vorgesehen wird.

Im Unterschied zu unter Schutz gestelltem Kulturerbe in Form von beweglichem Kulturgut (vgl. Art. 20 E-KEG) stellt eine Unterschutzstellung bei den unbeweglichen Kulturgütern keine zwingende Voraussetzung für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen dar. Dies, weil bei den unbeweglichen Kulturgütern nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes die politische Gemeinde und nicht der Kanton abschliessend über die Unterschutzstellung entscheidet. Nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Kongruenz (Art. 26 Abs. 2 KV) soll jene Staatsebene, die eine Aufgabe erfüllt, auch über die Art und Weise der Erfüllung entscheiden und für die Finanzierung verantwortlich sein. Wenn der Kanton seine Beiträge an Unterschutzstellungsentscheide der Gemeinde knüpfte, würde er die Entscheidung über die Aufgabenerfüllung zu einem wesentlichen Teil den Gemeinden übertragen, obwohl der Kanton für die Finanzierung verantwortlich bleibt. Im Fall einer Verknüpfung von Beiträgen und Schutz gäbe der Kanton zudem ein wesentliches Element zur Förderung der ungeschmälernten Substanzerhaltung und anderer denkmalpflegerischer Ziele sowie zur zielgerichteten Steuerung zweckmässiger Lösungen aus der Hand. Der Verzicht auf eine ausdrückliche Beschränkung von Kantonsbeiträgen an Baudenkmäler und archäologische Denkmäler auf geschützte Objekte stimmt zudem mit dem geltenden KFG (Art. 2 Abs. 1 Bst. b: «Beiträge an die Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter») und der langjährigen und bewährten Beitragspraxis der kantonalen Denkmalpflege überein.

Abs. 2 legt analog zu Art. 20 Abs. 2 E-KEG fest, dass kein Rechtsanspruch auf Kantonsbeiträge besteht (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 20 Abs. 2 E-KEG).

Soweit Beiträge an die Vermittlung von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung ausgerichtet werden, gilt nach Abs. 3 das Kulturförderungsgesetz⁷¹. Damit soll sichergestellt werden, dass die finanziell unterstützte Vermittlung in allen Bereichen der Kulturförderung vergleichbar gehandhabt wird.

Art. 32 Beiträge – Ausrichtung

Art. 32 Abs. 1 bezeichnet die Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger sowie den für sie jeweils zutreffenden Beitragszweck. Mit den Beiträgen ist nach Bst. a die finanzielle Unterstützung von Massnahmen für Schutz, Erhaltung und Pflege sowie Untersuchung und Erforschung vorgesehen. Nach Bst. b soll Dritten – konkret einer Käuferin oder einem Käufer – ein Kantonsbeitrag ausgerichtet werden, wenn sie ein Denkmal erwerben, dessen Erhaltung ohne den Erwerb gefährdet wäre. Dies ist beispielsweise im Fall eines Erbgangs gegeben, wenn die Erben nicht in der Lage sind, ein ihnen auf diesem Weg übereignetes Objekt zu schützen, zu pflegen oder zu unterhalten. Bst. c erklärt Dritte für beitragsberechtigt, wenn sie ein Objekt inventarisieren, untersuchen oder erforschen und hierfür finanzielle Mittel aufwenden. Schliesslich sind nach Bst. d Beitragsleistungen möglich, wenn Eigentümerinnen und Eigentümer von Objekten oder Dritte Architekturwettbewerbe und Planungen durchführen, in die Baudenkmäler oder archäologische Denkmäler von nationaler oder kantonaler Bedeutung einbezogen sind. Voraussetzung ist, dass die Durchführung des Architekturwettbewerbs oder der Planung darauf ausgerichtet ist, den

⁷¹ 22.16.07.

kulturellen Zeugniswert des Objekts zu berücksichtigen. Diese Voraussetzung muss in den Wettbewerbsbestimmungen oder in Planungsvorgaben verbindlich festgehalten werden.

Abs. 2 sieht – vergleichbar mit Art. 20 Abs. 3 E-KEG – vor, dass die Zusicherung des Kantonsbeitrags in der Regel durch Erlass einer Verfügung erfolgt. Erbringt die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger besondere Leistungen, soll die Beitragszusicherung in eine Leistungsvereinbarung aufgenommen werden können.

Im Übrigen werden Voraussetzungen, Bemessung sowie Zuständigkeiten und Verfahren für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen zu Gunsten von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung durch Verordnung festgelegt (vgl. dazu Art. 42 E-KEG).

b) Politische Gemeinde

Art. 33 Beiträge

Mit Art. 33 wird die Rechtsgrundlage für Gemeindebeiträge an Baudenkmalern von lokaler Bedeutung geschaffen. Die VKG ist auf die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen beschränkt (vgl. Abschnitt 2.3.2). Im erläuternden Bericht vom 15. Dezember 2015 zur VKG wird darauf hingewiesen, dass es aufgrund der fehlenden Gesetzesregelung nicht möglich sei, «den Gemeinden im Sinn des Entflechtungsauftrags verbindlich die Verantwortung für die Unterstützung lokal bedeutender Objekte zuzuweisen und ihre denkmalpflegerische Aufgaben auf die Unterstützung eben dieser Objekte zu beschränken».

Art. 33 berücksichtigt analog zu Art. 31 E-KEG die vom Kantonsrat im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 beschlossene Aufgabenentflechtung im Bereich der Denkmalpflege (Ziff. I Nr. E22 und Ziff. II/2 KRB EP2013). Aus dem Kantonsratsbeschluss, insbesondere aus Ziff. II/2, sind zwei Vorgaben abzuleiten, die der Umsetzung auf Gesetzesstufe bedürfen:

- Kanton und Gemeinden sollen für die jeweils eigenen Schutzobjekte zuständig sein, nachdem mit Blick auf den Gesamtbestand der schützenswerte Objekte im Kanton die Schutzobjekte nach Massgabe ihrer Bedeutung auf die beiden Staatsebenen aufgeteilt worden sind.⁷²
- Die jeweilige Zuständigkeit soll einerseits die Verpflichtung, sich für die zugeteilten Schutzobjekte einzusetzen, andererseits die Übernahme der finanziellen Beiträge umfassen.

Entsprechende Beiträge der Gemeinden stellen ein wichtiges Mittel zur Förderung der Bewahrung der entsprechenden Objekte dar. Mit ihnen sollen insbesondere auch die erhöhten Kosten gemildert werden, die der Eigentümerin oder dem Eigentümer eines Objekts infolge denkmalrechtlicher Eigentumsbeschränkungen und Auflagen der Gemeinden erwachsen.

Nach Art. 33 Abs. 1 unterstützt die politische Gemeinde im Rahmen der bewilligten Kredite die Bewahrung von Baudenkmalern von lokaler Bedeutung, die auf ihrem Gebiet gelegen sind, durch finanzielle Beiträge. Der Entscheid über Art und Weise der Ausgestaltung und den Umfang der Beiträge obliegt ebenso wie der Entscheid über die Einstufung eines Objekts als Objekt von lokaler Bedeutung der zuständigen Gemeindebehörde. Der Vorbehalt des Vorhandenseins von bewilligten Krediten – je nach der Zuständigkeitsregelung in der Gemeindeordnung sind diese in Abhängigkeit ihrer Höhe im Budget einzustellen oder durch separaten Beschluss zu gewähren – bedeutet, dass Art. 33 Abs. 1 gleich wie auf kantonaler Ebene keine Gebundenheit der Ausgaben bewirkt.

Abs. 2 legt analog zu Art. 20 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 2 E-KEG fest, dass kein Rechtsanspruch auf Gemeindebeiträge besteht (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 20 Abs. 2 E-KEG).

⁷² Vgl. für die Regelung der Zuständigkeiten betreffend die Einstufung der Objekte nach ihrer Bedeutung (national, kanton, lokal) die Erläuterungen zu Art. 31 E-KEG.

5.1.4 Abschnitt IV: Immaterielles Kulturgut

Immaterielle Kulturgüter bezeichnen lebendige, über Generationen weitergegebene Traditionen und Praktiken, die einer Gemeinschaft ein Gefühl der Identität und der Kontinuität vermitteln. Dies sind beispielsweise Musik, Tanz, Brauchtum, Feste oder traditionelle Handwerkstechniken. Das immaterielle Kulturerbe ist äusserst vielfältig. Im Unterschied zu materiellen Kulturgütern verändert es sich stetig.

In der Schweiz ist die Bedeutung immaterieller Kulturgüter für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, für das kulturelle Selbstverständnis sowie für das Erscheinungsbild des Landes und der Regionen anerkannt. Viele nationale und regionale Eigenheiten definieren sich über immaterielle Kulturaspekte.

Die UNESCO-Konvention 2008 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Bewahrung des in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen immateriellen Kulturerbes durch geeignete Institutionen und unter Einbindung der Träger dieses Erbes (Art. 11). Zentral ist hierbei nach Art. 12 UNESCO-Konvention 2008 die Führung und Aktualisierung einer Liste des immateriellen Kulturerbes in der Schweiz. Bund und Kantone teilen sich die Aufgaben bei der Inventarisierung. Für den Inhalt der Liste – die Identifikation und Inventarisierung von lebendigen Traditionen aus ihrem Gebiet – sind die Kantone verantwortlich – der Bund übernimmt die Koordination der Aktualisierung. Die erste «Liste der lebendigen Traditionen in der Schweiz» stammt aus dem Jahr 2012.

Art. 34 Kulturerbe

Nach Art. 34 *Bst. a* bezeichnet das zuständige Departement das immaterielle Kulturgut, das Kulturerbe des Kantons ist. Damit sorgt der Kanton für die Identifikation von lebendigen Traditionen aus seinem Gebiet. Unter den acht wichtigsten immateriellen Kulturgütern der Schweiz befinden sich auch zwei lebendige Traditionen, die eng mit dem Toggenburg verbunden sind: die Schweizer Alpsaison und das Jodeln. Im Detail umfasst die «Liste der lebendigen Traditionen in der Schweiz» folgende immaterielle Kulturgüter aus dem Kanton St.Gallen:⁷³ Das Maskenschnitzen im Sarganserland, den Sarganserländischen Alpsegen, die St.Galler Stickerei (Maschinenspitzen) sowie gemeinsam mit Appenzell Innerrhoden und Appenzell Auserrhoden die Toggenburger Alpfahrten und die Volksmusikpraxis und den Naturjodel im Appenzell und Toggenburg.

Nach *Bst. b* informiert das zuständige Departement die für die Führung des Inventars des immateriellen Kulturerbes der Schweiz zuständige Bundesbehörde und teilt ihr jene lebendigen Traditionen mit, die Kulturerbe des Kantons sind. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit dem Bund und den umliegenden Kantonen bei der Erstellung und Weiterentwicklung der «Liste der lebendigen Traditionen in der Schweiz».

Art. 35 Beiträge

Nach Art. 35 *Abs. 1* richtet der Kanton im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge aus an Dritte, die immaterielles Kulturgut, das Kulturerbe ist, untersuchen, erforschen, dokumentieren, erhalten, pflegen, sammeln oder weitergeben. Die Umschreibung lehnt sich an Art. 2 Ziff. 3 UNESCO-Konvention 2008 an, damit die Koordination mit benachbarten Kantonen, die mit St.Gallen ähnliche Traditionen und Bräuche teilen, sichergestellt ist.

Nach *Abs. 2* besteht kein Rechtsanspruch auf einen Kantonsbeitrag.

Ein wichtiger Aspekt ist die Vermittlung, insbesondere durch schulische und ausserschulische Bildung, sowie die Neubelebung der verschiedenen Aspekte dieses Kulturerbes. Da vorgesehen ist, die Vermittlung von Kultur im Kulturförderungsgesetzes⁷⁴ zu regeln, gilt nach *Abs. 3* für

⁷³ <http://www.lebendige-traditionen.ch/kantone/sg/index.html?lang=de>.

⁷⁴ 22.16.07.

die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an die Vermittlung von immateriellem Kulturgut, das Kulturerbe ist, das Kulturförderungsgesetz⁷⁵.

Art. 36 Beratung und Information

Nach Art. 36 Abs. 1 steht die zuständige kantonale Stelle Dritten bei immateriellem Kulturgut, das zum Kulturerbe des Kantons gehört, für fachliche Beratung und Information zur Verfügung.

Nach Abs. 2 ist die Beratung in der Regel unentgeltlich, da mit einer fachgerechten Beratung oft erste Schritte zur Sicherung und Pflege von Kulturerbe eingeleitet werden können.

5.1.5 Abschnitt V: Weltkulturerbe

Die UNESCO vertraut auf die Eigeninitiative der zuständigen Kantone und Gemeinden beim Umgang mit den als Welterbe deklarierten Stätten. Allerdings kontrolliert die UNESCO den Umgang: Eine massive Beeinträchtigung würde den Verlust des Labels bedeuten. Deshalb sind nachhaltige Massnahmen für Schutz, Erhaltung und Pflege nötig, um sich nicht dem Risiko auszusetzen, des Labels verlustig zu gehen.

1. Stiftsbezirk St.Gallen

Art. 37 Vereinbarung

Der Stiftsbezirk St.Gallen gehört wegen seiner aussergewöhnlichen und universellen Bedeutung seit dem Jahr 1983 zum UNESCO-Weltkulturerbe. In der öffentlichen Wahrnehmung stehen die Kathedrale mit der Doppelturmfassade, der Barock-Saal sowie die Stiftsbibliothek im Vordergrund. Das Weltkulturerbe umfasst weit mehr als das: Neben den Bauten gehören die archäologischen Funde und Fundstätten, der St.Galler Klosterplan und die Handschriften aus der Stiftsbibliothek sowie die Urkunden aus dem Stiftsarchiv zu den beweglichen Kulturgütern, derentwegen St.Gallen überhaupt in die UNESCO-Liste aufgenommen wurde.

Nach Art. 37 Abs. 1 stellen der Kanton, der Katholische Konfessionsteil und die Stadt St.Gallen die gemeinsame Umsetzung der UNESCO-Konvention 1972 für den Stiftsbezirk St.Gallen durch Vereinbarung sicher.

Nach Abs. 2 legt die Vereinbarung die Grundsätze der Zusammenarbeit fest, insbesondere über Schutz, Erhaltung und Pflege (Bst. a), Nutzung (Bst. b), Untersuchung, Erschliessung, Erforschung und Dokumentation (Bst. c) sowie die Vermittlung, wozu auch die Information der Allgemeinheit zählt, und die öffentliche Zugänglichkeit der Kulturgüter (Bst. d). Eine solche Vereinbarung haben Kanton, Katholischer Konfessionsteil und Stadt St.Gallen mit der Weltkulturerbe-Vereinbarung vom 15. Januar 2015 abgeschlossen (vgl. Abschnitt 2.3.3.b dieser Botschaft). Darin verpflichten sich die Parteien nach Art. 4 auf die Etablierung, Weiterentwicklung und Einhaltung angemessener, wirksamer und langfristiger Massnahmen für den Schutz und die Erhaltung des aussergewöhnlichen universellen Werts des Weltkulturerbes sowie seiner Unversehrtheit und Echtheit hinzuwirken. Zur Erreichung der gemeinsamen Ziele erarbeiten die Vertragsparteien in einem ersten Schritt einen Managementplan für das Weltkulturerbe. Dieser bildet die konkrete Grundlage für eine gemeinsame vierjährige Aufgaben- und Massnahmenplanung, in der unter anderem festgelegt wird, welche Partei einzelne Aufgaben und Massnahmen umsetzt. Nach vier Jahren Planungsphase werden der Managementplan und auf dessen Grundlage die Aufgaben- und Massnahmenplanung überprüft und aktualisiert. Im September 2016 verabschiedeten die Regierung des Kantons St.Gallen, der Administrationsrat des Katholischen Konfessionsteils und der Stadtrat St.Gallen den ersten Managementplan für das UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen (2017–2020) sowie die dazugehörige Aufgaben- und Massnahmenplanung.⁷⁶

⁷⁵ 22.16.07.

⁷⁶ Der Managementplan zum Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen (2017–2020) findet sich unter <http://stiftsbezirk-sg.ch/2016/11/der-managementplan/> (zuletzt besucht am 26. November 2016).

Art. 38 Stiftsarchiv

Das Stiftsarchiv enthält die Archivbestände des ehemaligen Klosters St.Gallen. In den gleichen Räumen ist auch das Archiv des ehemaligen Klosters Pfäfers untergebracht, das ausschliesslich dem Kanton St.Gallen gehört und dessen Bestände nicht Teil des Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen sind. Nach Art. 38 legen Kanton und Katholischer Konfessionsteil durch Vereinbarung Eigentum und Verwaltung des Stiftsarchivs St.Gallen sowie die Grundsätze über Schutz, Erhaltung und Pflege sowie Untersuchung, Erforschung und Vermittlung der den Archivbestand bildenden beweglichen Kulturgüter fest. Nach Erlass des Kulturerbegesetzes werden die Vertragsparteien zu prüfen haben, ob und inwieweit die Übereinkunft vom 2. Juni 1953 (vgl. Abschnitt 2.3.3.a dieser Botschaft) in Berücksichtigung des Zeitablaufs seit ihrem Abschluss sowie mit Blick auf das Kulturerbegesetz Anpassungen bedarf.

2. Prähistorische Pfahlbauten

Art. 39 Grundsatz

Die UNESCO hat im Jahr 2011 die «Prähistorischen Pfahlbauten um die Alpen» zum Weltkulturerbe erklärt. Von den 56 schweizerischen Pfahlbaustationen in 15 Kantonen befinden sich zwei im Kanton St.Gallen rund um den Seedamm. Es sind dies die Stätten «Technikum» und «Feldbach» in Rapperswil-Jona. Bereits seit dem 17. Jahrhundert vor Christus führten Holzstege, die von nahen Siedlungen kontrolliert wurden, über die See-Enge. Seit rund 3'600 Jahren bilden Siedlung und Verkehr den roten Faden in der Geschichte der Region. Die Pfahlbauten liefern aussergewöhnliche Erhaltungsbedingungen für organische Materialien wie Holz, Textilien, pflanzliche Reste oder Knochen. Die Auszeichnung als Weltkulturerbe bedeutet eine grosse Anerkennung für die bisher geleistete Arbeit der archäologischen Fachstellen, ist gleichzeitig aber auch ein klarer Auftrag, mit diesem Erbe sorgsam und nachhaltig umzugehen.

Nach Art. 39 *Abs. 1* sorgt der Kanton bei prähistorischen Pfahlbauten, die zum Weltkulturerbe gehören, für die Umsetzung der UNESCO-Konvention 1972.

Nach *Abs. 2* umfasst die Umsetzung insbesondere Schutz, Erhaltung und Pflege (Bst. a), Untersuchung, Erschliessung, Erforschung und Dokumentation (Bst. b) sowie die Vermittlung, wozu auch die Information der Allgemeinheit gehört (Bst. c).

Nach *Abs. 3* arbeitet der Kanton mit benachbarten Kantonen und Anliegergemeinden zusammen, weil die UNESCO-Pfahlbaustätten ein grenzüberschreitendes Ensemble von universeller Bedeutung bilden. Soweit erforderlich, wird eine interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit abzuschliessen sein.

5.1.6 Abschnitt VI: Finanzierung

Art. 40 Grundsatz

Art. 40 legt fest, wie die aus der Umsetzung des Kulturerbegesetzes resultierenden Aufwendungen zu finanzieren sind.

Abs. 1 hält fest, dass die Finanzierung grundsätzlich aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushalts erfolgt.

Ergänzend sollen nach *Abs. 2* für Kantonsbeiträge nach den Art. 20, 31 und 35 E-KEG sowie für eigene Vorhaben des Kantons (z.B. Grabungsprojekte der Kantonsarchäologie oder Ausstellungen zu den archäologischen Funden des Kantons wie die Archäologie-Ausstellung im Historischen und Völkerkundemuseum St.Gallen) Mittel aus dem Lotteriefonds herangezogen werden können, wenn diese einem gemeinnützigen Zweck dienen. Die Möglichkeit, den Lotteriefonds als ergänzendes Finanzierungsinstrument einzusetzen, entspricht der im neuen Kulturförderungsgesetz vorgesehenen Regelung. Nach geltendem KFG (Art. 2 *Abs. 3*) können Staatsbeiträge an die

Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter aus dem Lotteriefonds finanziert werden. Dies entspricht einer langjährigen Praxis im Kanton.

Bei der Finanzierung von Kantonsbeiträgen zu Lasten des Lotteriefonds sind die entsprechenden, für die Verwendung von Mitteln des Lotteriefonds massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 106 Abs. 6 BV), der beiden diesbezüglichen interkantonalen Vereinbarungen (Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten [sGS 455.31; abgekürzt IVLW] und Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien [sGS 455.15]) sowie des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51; abgekürzt BLG) zu berücksichtigen. Lotteriefondsmittel sind demgemäss «vollumfänglich» für «gemeinnützige Zwecke» zu verwenden, keinesfalls aber zur «Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen».⁷⁷ Als gemeinnützig gilt eine Tätigkeit, die ohne Erwerbsabsicht in *uneigennütziger Weise* zum *Vorteil einer unbestimmten Anzahl von Personen, also Dritter*, ausgeübt wird, namentlich in den Bereichen Kultur, soziale Hilfe, Sport, Heimat- und Denkmalschutz sowie Natur- und Umweltschutz.⁷⁸

Der Gesetzesentwurf für ein neues Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, E-BGS) entspricht bezüglich Verwendung der Lotteriefondsmittel weitgehend der heutigen Regelung.⁷⁹ Art. 122 E-BGS hält fest, dass die Kantone die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport zu verwenden haben (Abs. 1). Die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen ist ausgeschlossen (Abs. 2). Zentral ist, dass jede unterstützte Tätigkeit einem gemeinnützigen Zweck dient. Dies wäre gemäss Botschaft des Bundesrates nicht der Fall, wenn der Kanton allein als Gemeinwesen von der Unterstützung profitiert. Der Begriff «gesetzliche Verpflichtungen» ist gemäss Botschaft in einem engen Sinn zu verstehen. Es handle sich dabei um Aufgaben, die der öffentlichen Hand vom Gesetz (Kantons- oder Bundesrecht) auferlegt werden, und es gehe dabei in der Regel um Bereiche, die von staatlichen Stellen betreut werden. Nicht gemeint sind Bereiche, in denen die Gemeinwesen von Gesetzes wegen die Wahl haben, ob und in welchem Umfang sie tätig werden, wie z.B. die Unterstützung von Projekten oder Einrichtungen in der Kulturförderung. In der Regel unterstütze der Staat in diesen Bereichen die Tätigkeit Dritter. In solchen Fällen sei die Gewährung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds grundsätzlich nicht problematisch.⁸⁰

Zusammengefasst dürfen Lotteriefondsmittel für gesetzlich vorgesehene Aufgaben im Kulturbereich eingesetzt werden, sofern sie (1.) einem gemeinnützigen Zweck dienen und (2.) einen Bereich betreffen, in dem das Gemeinwesen von Gesetzes wegen die Wahl hat, ob und in welchem Umfang es tätig wird bzw. kein Rechtsanspruch besteht. Weil es sich bei der Ausrichtung von Kantonsbeiträgen nach Art. 20, 31 und 35 E-KEG um die Unterstützung bzw. die Förderung von einmaligen Vorhaben handelt und zudem auf die Kantonsbeiträge insofern kein Rechtsanspruch besteht, also Entscheidungsfreiheit besteht, ob und in welchem Umfang im Einzelfall ein Beitrag ausgerichtet wird, können die Voraussetzungen für den Bezug von Mitteln des Lotteriefonds in

⁷⁷ Art. 106 Abs. 2 BV; Art. 5 Abs. 1 und 2 BLG. Ebenso Art. 7 Abs. 1 und 2 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien und Wetten.

⁷⁸ Vgl. B. Schindler, Keine Lotteriegelder für Reptilien, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, April 2014, Nr. 4, S. 15. Gemeinnützig ist eine Tätigkeit, die ohne Erwerbsabsicht in *uneigennütziger Weise* zum *Vorteil einer unbestimmten Anzahl von Personen, also Dritter bzw. der Allgemeinheit* ausgeübt wird. Der Begriff der Gemeinnützigkeit umfasst neben dem Allgemeininteresse auch das Element der Uneigennützigkeit. *Uneigennützigkeit* setzt voraus, dass für den im Allgemeininteresse liegenden Zweck von Körperschaftsmitgliedern oder Dritten – unter Hintansetzung der eigenen Interessen – Opfer erbracht werden. Vgl. dazu auch die Ausführungen in der Botschaft der Regierung für ein neues Kulturförderungsgesetz (22.16.07), Abschnitt 4.3.

⁷⁹ Der Entwurf wurde am 21. Oktober 2015 dem Parlament zugeleitet und vom Ständerat als Erstrat im Juni 2016 beraten.

⁸⁰ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, S. 107 f., BBl 2015, 8387.

der Regel als gegeben beurteilt werden. Mit dem *zweiten Halbsatz von Abs. 2* wird aber auf jeden Fall sichergestellt, dass entsprechende Vorhaben, insbesondere auch die eigenen Vorhaben des Kantons, die zentrale Voraussetzung für die Verwendung von Lotteriefondsgelder erfüllen, nämlich einem gemeinnützigen Zweck im Sinn der Vorgaben des übergeordneten Rechts dienen.

5.1.7 Abschnitt VII: Schlussbestimmungen

Art. 41 Strafbestimmung

Die Regelung der Strafbestimmung in Art. 41 lehnt sich an jene des Planungs- und Baugesetzes (Art. 162 PBG) an, insbesondere bedingt durch zahlreiche Schnittstellen. Dass mit Art. 41 Bst. d und Art. 162 Bst. d, erster Satzteil, zwei gleichlautende Bestimmung in zwei Erlassen enthalten ist, macht insofern Sinn, als beide Gesetze auf die Archäologie bezogene Regelungen enthalten und die Thematik «Durchführung von archäologischen Arbeiten» festlegen. Der Kreis der Normadressaten des einen Erlasses deckt sich nicht zwingend mit jenem des anderen Erlasses. Das Planungs- und Baugesetz richtet sich in diesem Zusammenhang (Art. 127 und Art. 162 Bst. d PBG) hauptsächlich an Bauherren und Bauunternehmungen. Demgegenüber richtet sich die analoge Bestimmung im Kulturerbegesetz (Art. 23 E-KEG) an einen breiteren und nicht im Voraus definierbaren Personenkreis. Für diesen weiten Personenkreis steht nicht das Planungs- und Baugesetz, sondern das Kulturerbegesetz im Vordergrund, um sich darüber kundig zu machen, welche Strafbestimmungen in Bezug auf nicht bewilligte archäologische Arbeiten gelten (vgl. auch die Erläuterungen zu Abschnitt 5.2, Ziff. 3 Planungs- und Baugesetz).

Art. 42 Ergänzendes Recht

Art. 42 sieht vor, dass die Regierung ergänzendes Recht auf Verordnungsstufe erlässt. Festgelegt werden sollen Voraussetzungen, Bemessung sowie Zuständigkeiten und Verfahren für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen. Die am 15. Dezember 2015 erlassene VKG bildet eine zweckmässige Ausgangslage für das künftige Verordnungsrecht. Die Delegation auf die Verordnungsstufe ermöglicht eine flexible Handhabung der Beitragsgewährung, insbesondere für den Fall, dass sich die Rahmenbedingungen, z.B. auch im Gefolge von finanzpolitischen Entscheidungen, rasch ändern. Der Erlass von Verordnungsrecht ist insbesondere auch im Bereich der Beiträge zu Gunsten von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern angezeigt. So können beispielsweise Bemessungskriterien für Beiträge im Zusammenhang mit Baudenkmalern der bautechnischen Entwicklung ohne Gesetzesänderung zeitnah und sachgerecht angepasst werden.

In der Verordnung kann zudem in Ergänzung des in Bst. a bis c vorgeschriebenen Regelungsinhalts vorgesehen werden, dass die Beitragsgewährung mit Auflagen und Bedingungen namentlich zur Sicherung des Beitragszwecks oder zur Steuerung der Beitragsverwendung verknüpft werden kann. Zudem ist vorzusehen, unter welchen Voraussetzungen ausgerichtete Beträge zurückerstattet werden müssen oder zurückgefordert werden können.

5.2 Änderung anderer Erlasse

Ziff. 1 Gesetz über Aktenführung und Archivierung

Der neue Abs. 2 von Art. 16 GAA ergänzt die Bestimmung von Abs. 1, wonach Archivgut unveräusserlich ist, mit der analogen Regelung von Art. 11 E-KEG, dass selbiges weder eressen noch gutgläubig erworben werden kann und ein Herausgabeanspruch nicht verjährt, z.B. wenn es gegen Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhandengekommen ist (vgl. die Erläuterungen zu Art. 11 E-KEG und nachfolgend Ziff. 2 Bibliotheksgesetz). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass das Gedächtnis des Staates unantastbar ist.

Ziff. 2 Bibliotheksgesetz

Nach der mit Ziff. 2 eingefügten neuen Bestimmung von Art. 6a BiblG können Medienerzeugnisse, die unter Schutz gestelltes Kulturerbe sind, weder eressen noch gutgläubig erworben

werden und ein Herausgabeanspruch verjährt nicht. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers (z.B. des Kantons oder eines privaten Leihgebers) abhandengekommene (z.B. durch Diebstahl, Raub oder sonstigen Verlust) Medienerzeugnisse, die unter Schutz gestelltes Kulturerbe sind, dem privatrechtlichen Verkehr entzogen werden und damit vom jeweiligen Besitzer herausverlangt werden können. (vgl. die Erläuterungen zu Art. 11 E-KEG).

Ziff. 3 Planungs- und Baugesetz

Ziff. 3 sieht Änderungen des PBG vor. In Art. 117 Abs. 2 PBG ist festzulegen, dass Beiträge an Massnahmen zur Bewahrung und Überlieferung von Bau- und archäologischen Denkmälern sich nach dem Kulturerbegesetz (Beiträge an Schutz-, Erhaltungs-, Pflege- sowie Untersuchungs-, Erforschungs- und Inventarisierungsmassnahmen) und nach dem geplanten neuen Kulturförderungsgesetz (Beiträge an Vermittlungsmassnahmen) richten. Es handelt sich um eine Anpassung an die Umschreibung des Geltungsbereichs und die Terminologie des E-KEG.

In Art. 127 Abs. 2 PBG ist festzulegen, dass, wer unbefugt archäologische Arbeiten ausführt, insbesondere an der Fundstelle Veränderungen vornimmt, dem Kanton den durch die Sicherung der Fundstelle sowie die Bergung, Konservierung und die wissenschaftliche Untersuchung des archäologischen Denkmals verursachten Aufwand entschädigt. Die Bestimmung von Art. 23 Abs. 2 E-KEG wird im PBG in der Absicht wiederholt, sie mit den Rechtsfolgen nach Abs. 2 zu ergänzen, allerdings fokussiert Art. 23 Abs. 2 E-KEG den mit unbefugten archäologischen Arbeiten an archäologischen Funden verursachten Aufwand, während Art. 127 Abs. 2 PBG den Aufwand an archäologischen Denkmälern regelt. Dass mit Art. 127 PBG und Art. 23 E-KEG zwei ähnliche Bestimmungen in zwei Erlassen enthalten sind, macht insofern Sinn, als beide Gesetze auf die Archäologie bezogene Regelungen enthalten. Das PBG beschränkt sich in Bezug auf die Archäologie ausschliesslich auf den Schutz archäologischer Denkmäler, während das KEG das Hauptgewicht auf die archäologischen Funde legt. Der Kreis der Normadressaten des einen Erlasses deckt sich zudem nicht zwingend mit jenem des anderen Erlasses. Das PBG richtet sich in diesem Zusammenhang hauptsächlich an Bauherren und Bauunternehmungen. Bei Aushubarbeiten und anderen Erdbewegungen können diese auf archäologische Funde stossen; es muss sichergestellt werden, dass sie sich in dem für ihre Tätigkeiten relevanten Gesetz, nämlich dem Planungs- und Baugesetz, über das erwartete Verhalten ins Bild setzen. Demgegenüber richtet sich die analoge Bestimmung im Kulturerbegesetz an einen breiteren und nicht im Voraus definierbaren Personenkreis, indem grundsätzlich jede Person auf einen archäologischen Fund stossen kann. Für diese steht nicht das Planungs- und Baugesetz, sondern das Kulturerbegesetz im Vordergrund, um sich darüber kundig zu machen, wie in einem solchen Fall vorzugehen ist.

Der zweite Teil der Strafbestimmung von Art. 162 Abs. 1 Bst. d PBG («ohne Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle [...] technische Hilfsmittel zum Absuchen des Untergrunds nach archäologischen Objekten verwendet») kann gestrichen werden, weil diese Strafnorm aufgrund des Sachzusammenhangs in das Kulturerbegesetz gehört und neu in Art. 41 Bst. d E-KEG enthalten ist.

Ziff. 4 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Die mit Ziff. 4 vorgesehene teilweise Aufhebung von Art. 124^{bis} des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1) ergibt sich sowohl aufgrund des Kulturerbegesetzes als auch des Planungs- und Baugesetzes.

5.3 Vollzugsbeginn

Die Regierung wird mit der Bestimmung von Abschnitt IV ermächtigt, den Vollzugsbeginn des Kulturerbegesetzes zu bestimmen. Dieser Artikel enthält die übliche Bestimmung über den Voll-

zugsbeginn beziehungsweise dessen Delegation an die Regierung. Der vorliegende Erlass erfasst ausschliesslich Sachverhalte, die nach Vollzugsbeginn eintreten. So fallen beispielsweise die Folge von Diebstählen oder illegale Ausgrabungen, die vor Vollzugsbeginn stattgefunden haben könnten, nicht unter diesen Erlass. Der Erlass ist somit – auch in Übereinstimmung mit Lehre und Rechtsprechung, die eine Rückwirkung grundsätzlich ausschliesst⁸¹ – nicht rückwirkend anwendbar.

6 Erfüllung politischer Vorstösse und Aufträge

Mit dem vorliegenden Erlass wird das vom Kantonsrat am 26. September 2007 mit geändertem Wortlaut gutgeheissene Postulat 43.07.37 «Instrumente und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege» erfüllt, das die Regierung beauftragt hatte, den Bedarf einer gesetzlichen Regelung der Instrumente und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Denkmalpflege zu prüfen und im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes Bericht zu erstatten. Wie in der Botschaft PBG angekündigt, ist die Prüfung erfolgt und werden nun im vorliegenden Erlass entsprechende Instrumente festgelegt.

Zudem ist mit dem vorliegenden Erlass der Auftrag aus dem Kantonsratsbeschluss zum Entlastungsprogramm 2013 (33.13.09) erfüllt, Zuständigkeiten und Kompetenzen von Kanton und Gemeinden für den Bereich Denkmalpflege zu entflechten und eine Vorlage zu unterbreiten, falls die Massnahme den Erlass oder die Änderung von Gesetzesbestimmungen erfordert. Der erste Teil der Umsetzung dieses Auftrags erfolgte bereits mit dem Erlass der Verordnung über Kantonsbeiträge an Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter vom 15. Dezember 2015 (sGS 275.12; abgekürzt VKG), die seit 1. Januar 2016 angewendet wird. Die Verordnung liess es aber nicht zu, den Gemeinden im Sinn des Entflechtungsauftrags verbindlich die Verantwortung für die Unterstützung von lokal bedeutenden Objekten zuzuweisen und ihre denkmalpflegerischen Aufgaben auf die Unterstützung eben dieser Objekte zu beschränken. Dies erfolgt nun mit dem vorliegenden Erlass, der die gesetzliche Grundlage für Gemeindebeiträge an Baudenkmäler von lokaler Bedeutung schafft (Art. 33 E-KEG) und damit die Aufgabenteilung festlegt.

7 Finanzielle Auswirkungen

Unmittelbar aus dem Kulturerbegesetz entstehen Umsetzungskosten für das Unterschutzstellungsverfahren bei beweglichen Kulturgütern (Art. 8 ff. E-KEG), den Aufbau und die Nachführung des Kulturerbeverzeichnisses der beweglichen Kulturgüter (Art. 10 E-KEG) sowie für die Beratungs- und Informationstätigkeit (Art. 19 E-KEG).

Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedarf es eines Pensums von rund 20 bis 30 Prozent, ebenso löst der Aufbau des Kulturerbeverzeichnisses sowie die Initiierung der neuen Prozesse in den ersten fünf Jahren nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses Projektkosten aus. Diese sind im Rahmen des Budgets des ordentlichen Staatshaushalts oder über den Lotteriefonds zu beantragen. Im Übrigen kann das Kulturerbegesetz mit den vorhandenen personellen Ressourcen vollzogen werden.

Was die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an Baudenkmäler nach Art. 31 E-KEG und Beratungs- und Informationsleistungen der zuständigen kantonalen Stellen nach Art. 29 E-KEG betrifft, dürften sich die Kosten im bisherigen Rahmen bewegen. Neu können Kosten nach Art. 20 E-KEG für Kantonsbeiträge an unter Schutz gestelltes bewegliches Kulturerbe anfallen. Deren Höhe lässt sich mangels Erfahrungswerten nicht im Voraus beziffern. Allerdings sind im Rahmen des bisher geltenden Kulturförderungsgesetzes bereits jetzt entsprechende Beiträge an bewegliche Kulturgüter ausbezahlt worden und es ist nicht davon auszugehen, dass sich dies massgeblich verändert.

⁸¹ Vgl. U. Häfelin / G. Müller / F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 2010, Rz. 329 ff.

Neu können zudem Kosten nach Art. 35 E-KEG für Kantonsbeiträge an immaterielles Kulturerbe und für diesbezügliche Beratungs- und Informationsaufgaben der zuständigen kantonalen Stelle gegenüber Dritten nach Art. 36 E-KEG anfallen. Deren Höhe lässt sich mangels Erfahrungswerten nicht im Voraus beziffern. Allerdings dürfte die Zahl der kulturellen Traditionen, die als kantonales Kulturerbe unterstützt werden, beschränkt sein. Deren Vermittlung wird bereits heute über das Kulturförderungsgesetz gefördert. Die Aufgabe, den Bund über das immaterielle Kulturerbe des Kantons zu informieren (vgl. Art. 34 E-KEG), wird schon heute wahrgenommen.

In Bezug auf Beiträge an Dritte für den Erwerb von Kulturerbe nach Art. 20 Abs. 1 Bst. b und auf den Erwerb durch den Kanton nach Art. 6 Abs. 3 E-KEG ist festzuhalten, dass diese Fälle vergleichsweise selten eintreten dürften. Dasselbe gilt für Entschädigungszahlungen nach Art. 14. Generell gilt, dass für alle Beitragsformen und Erwerbsabsichten die Kreditbewilligung im Rahmen des Budgets oder des Lotteriefonds vorbehalten bleibt.

Die aktuelle Praxis bezüglich Verwendung von Lotteriefondsmitteln für die Bewahrung und Überlieferung von Kulturgut stimmt grundsätzlich mit der vorgesehenen Regelung betreffend die Verwendung von Lotteriefondsmitteln überein (Art. 40 Abs. 2 E-KEG). Diese hat damit weder zur Folge, dass inskünftig weniger Mittel aus dem Lotteriefonds herangezogen werden können, noch bewirkt sie, dass der Lotteriefonds stärker als bisher zur Finanzierung herangezogen werden muss oder kann. Absicht ist jedoch, im Rahmen der finanzpolitischen Möglichkeiten heute aus dem Lotteriefonds finanzierte eigene Vorhaben bzw. von kantonalen Stellen ausgeübte Tätigkeiten, insbesondere in der Archäologie und Denkmalpflege mittel- und langfristig verstärkt aus dem ordentlichen Staatshaushalt zu finanzieren und auf diese Weise die vorrangige Verwendung von Lotteriefondsmitteln für Beiträge an einmalige Projekte und Vorhaben Dritter sicherzustellen. Der Kantonsrat wird im Rahmen der Kulturförderstrategie und seinen Beschlüssen über das Budget und die Bewilligung von Ausgaben zu Lasten des Lotteriefonds darüber entscheiden.

8 Auswirkungen auf die Gemeinden

Das neue Kulturerbe-gesetz regelt in Bezug auf Kulturerbe primär die Aufgaben des Kantons. Er statuiert eine allgemeine Verpflichtung der öffentlichen Hand, dem Kulturerbe in ihrem Eigentum Sorge zu tragen (vgl. Art. 5 E-KEG). Demnach sollen auch die Gemeinden für Schutz, Erhaltung und Pflege von in ihrem Eigentum oder Besitz befindlichen Kulturgütern sorgen, die Kulturerbe sind. In Bezug auf die politischen Gemeinden regelt das Kulturerbe-gesetz lediglich, dass diese für Baudenkmäler von lokaler Bedeutung finanzielle Beiträge an denkmalpflegerische Massnahmen leisten. Über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung (Beitragsmodell, beitragsberechtigte Kosten, Beitragssätze usw.) und den Umfang der finanziellen Beiträge entscheiden die Gemeinden frei. Ob die Gemeinden bewegliche Kulturgüter in ihrem Eigentum, die Kulturerbe sind, durch Vereinbarung mit dem Kanton unter Schutz stellen lassen wollen (was entsprechende Wirkungen und Pflichten zur Folge hat), bleibt ihr autonomer Entscheid.

9 Referendum

Dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen nach Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben. Gemäss den Ausführungen in Abschnitt 7 dieser Vorlage hat das Kulturerbe-gesetz keine dem obligatorischen oder fakultativen Finanzreferendum unterstehenden direkten bzw. unmittelbaren neuen Ausgaben zur Folge. Es untersteht daher weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum. Nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG untersteht das vorgeschlagene Gesetz jedoch dem fakultativen Gesetzesreferendum.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Kulturerbe-gesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

Soweit internationales Recht und Bundesrecht sowie Erlasse des Kantons St.Gallen in der Botschaft wiederholt zitiert werden, werden folgende Abkürzungen verwendet:

BauG	Baugesetz (sGS 731.1)
BibIG	Bibliotheksgesetz (sGS 276.1)
BibIV	Bibliotheksverordnung (sGS 276.11)
Botschaft PBG	Botschaft und Entwurf zum Planungs- und Baugesetz (ABI 2015, 2399)
BV	Bundesverfassung (SR 101)
EG-ZSG	Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (sGS 413.1)
E-BGS	Gesetzesentwurf für ein neues Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz)
E-KEG	Entwurf zu einem Kulturerbegesetz
E-KFG	Entwurf zum totalrevidierten Kulturförderungsgesetz
E-PBG	Entwurf zu einem Planungs- und Baugesetz (ABI 2015, 2560)
GAA	Gesetz über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1)
Haager Konvention	Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (SR 0.520.3)
IVLW	Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (sGS 455.31)
KFG	Kulturförderungsgesetz (sGS 275.1)
KFV	Kulturförderungsverordnung (sGS 275.11)
KGSG	Bundesgesetz über den Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (SR 520.3)
KGTG	Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfersgesetz) (SR 444.1)
KGTV	Verordnung über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransferverordnung) (SR 444.11)
KRB EP2013	Kantonsratsbeschlusses über das Entlastungsprogramm 2013 (ABI 2013, 2285)
KV	Kantonsverfassung (sGS 111.1)
Malta-Konvention 1992	Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (revidierte Fassung) (SR 0.440.5)
NASV	Verordnung betreffend den Schutz von Naturkörpern und Altertümern (sGS 271.51)
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)

Uebk-StiA	Übereinkunft betreffend das Eigentum und die Verwaltung des Stiftsarchives St.Gallen (sGS 271.3)
UNESCO-Konvention 1970	Übereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (SR 0.444.1)
UNESCO-Konvention 1972	Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt (SR 0.451.41)
UNESCO-Konvention 2008	Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes (SR 0.440.6)
VKG	Verordnung über Kantonsbeiträge an Erhaltung und Pflege schützenswerter Kulturgüter (sGS 275.12)
VO-ZSG	Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (sGS 413.11)
Weltkulturerbe-Vereinbarung	Vereinbarung über den Schutz und die Pflege des Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen (http://stiftsbezirk-sg.ch/unesco/)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210)
Zweites Haager Protokoll	Zweites Protokoll zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (SR 0.520.33)

Kulturerbe-gesetz

Entwurf der Regierung vom 20. Dezember 2016

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2016⁸² Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 11 Bst. b der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁸³

als Gesetz:⁸⁴

I.

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieser Erlass regelt Bewahrung und Überlieferung von beweglichem und unbeweglichem sowie immateriellem Kulturgut, das Kulturerbe des Kantons ist.

² Soweit dieser Erlass keine Regelung enthält, gelten für unbewegliches Kulturgut die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2016⁸⁵.

³ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung vom 19. April 2011⁸⁶ sowie des Bibliotheksgesetzes vom 30. April 2013⁸⁷.

Art. 2 Zusammenarbeit

¹ Kanton, Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche juristische Personen sowie Private arbeiten bei der Umsetzung dieses Erlasses zusammen.

Art. 3 Kulturerbe a) Bestand

¹ Das Kulturerbe umfasst bewegliches und unbewegliches sowie immaterielles Kulturgut, dessen Bewahrung und Überlieferung im öffentlichen Interesse liegen, weil das Kulturgut:

⁸² ABI ●●.

⁸³ sGS 111.1.

⁸⁴ Abgekürzt KEG.

⁸⁵ sGS ●●.

⁸⁶ sGS 147.1.

⁸⁷ sGS 276.1.

- a) von besonderem kulturellem Zeugniswert für den Kanton oder seine Regionen ist, oder
- b) für die Bevölkerung des Kantons oder Teile davon identitätsstiftend ist.

² Es gelten als:

- a) bewegliches Kulturgut insbesondere:
 - 1. Kunst- und Gebrauchsgegenstände, Medienerzeugnisse, historische Dokumente, Publikationen und Quellen sowie archäologische Funde;
 - 2. Archivbestände, Bibliotheksbestände, Nachlässe, Sammlungen oder Teile davon, die sich aus mehreren einzelnen beweglichen Kulturgütern zusammensetzen.
- b) unbewegliches Kulturgut Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2016⁸⁸;
- c) immaterielles Kulturgut Bräuche, Darstellungen, Ausdrucksformen, Wissen und Fertigkeiten sowie die dazu gehörigen Instrumente, Gegenstände und Kulturräume.

Art. 4 b) Eigenschaften

¹ Der besondere kulturelle Zeugniswert bemisst sich:

- a) von beweglichem und unbeweglichem Kulturgut insbesondere nach der ihm zukommenden archäologischen, gesellschaftlichen, handwerklichen, historischen, künstlerischen, politischen, religiösen, technischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen oder siedlungs- oder landschaftsprägenden Bedeutung;
- b) von immateriellem Kulturgut insbesondere nach dem Merkmal, dass es von Gruppen oder Einzelpersonen über Generationen hinweg weitergegeben wurde sowie fortwährend neu gestaltet und vermittelt wird.

² Kulturgut ist identitätsstiftend, wenn es für das historische oder kulturelle Selbstverständnis der Bevölkerung oder eines Teils davon besondere Bedeutung hat oder dieses prägt.

Art. 5 c) Umgang

¹ Kanton, Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche juristische Personen sowie Private, die Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen, sorgen für Schutz, Erhaltung und Pflege von in ihrem Eigentum oder Besitz befindlichem Kulturerbe und machen dieses nach Möglichkeit öffentlich zugänglich.

Art. 6 d) Überlieferung und Erwerb

¹ Der Kanton sorgt für die Überlieferung von in seinem Eigentum befindlichem Kulturerbe durch Untersuchung, Erschliessung und Erforschung sowie Dokumentation und Vermittlung.

² Er veröffentlicht nach Möglichkeit die Ergebnisse.

³ Er kann im Rahmen der bewilligten Kredite bewegliches und unbewegliches Kulturerbe allein oder gemeinsam mit Dritten erwerben.

Art. 7 *Aufgabenerfüllung*

¹ Die zuständigen Stellen von Kanton und Gemeinden erfüllen Aufgaben nach diesem Erlass nach anerkannten fachlichen Grundsätzen.

II. **Bewegliches Kulturgut**

1. **Unterschutzstellung**

a) **Verfahren**

Art. 8 *Beurteilung als Kulturerbe*

¹ Die Eigentümerin oder der Eigentümer informiert die zuständige kantonale Stelle, wenn sie oder er bewegliches Kulturgut, das Kulturerbe nach Art. 3 und 4 dieses Erlasses sein könnte, unter Schutz stellen möchte.

² Die zuständige kantonale Stelle beurteilt das Kulturgut und teilt der Eigentümerin oder dem Eigentümer mit, ob es Kulturerbe ist.

³ Hat die zuständige kantonale Stelle Kenntnis von beweglichem Kulturgut, das Kulturerbe sein könnte, nimmt sie von Amtes wegen eine Beurteilung vor und teilt das Ergebnis der Eigentümerin oder dem Eigentümer mit.

⁴ Die zuständige kantonale Stelle erlässt auf Verlangen der Eigentümerin oder des Eigentümers eine Verfügung über die Beurteilung als Kulturerbe.

Art. 9 *Unterschutzstellung*

¹ Die Unterschutzstellung von Kulturerbe erfolgt durch:

- a) Vereinbarung zwischen Eigentümerin oder Eigentümer und zuständigem Departement;
- b) Beschluss der Regierung, wenn das Kulturerbe im Eigentum des Kantons oder einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder Stiftung des Kantons steht.

Art. 10 *Kulturerbeverzeichnis*

¹ Unter Schutz gestelltes Kulturerbe wird im Kulturerbeverzeichnis eingetragen. Die Eintragung wird gelöscht, wenn die Voraussetzungen nach Art. 3 und 4 dieses Erlasses nicht mehr erfüllt sind.

² Die zuständige kantonale Stelle führt das Kulturerbeverzeichnis und veröffentlicht es im Internet. Nicht veröffentlicht werden:

- a) Daten, die Rückschlüsse auf die Eigentümerin oder den Eigentümer ermöglichen, wenn sich das Kulturerbe in privatem Eigentum befindet;
- b) der Aufbewahrungsort des Kulturerbes.

³ Die zuständige kantonale Stelle sorgt für die Verbindung mit der Datenbank des Bundes nach Art. 4 des Bundesgesetzes über den internationalen Kulturgütertransfer vom 20. Juni 2003⁸⁹.

⁸⁹ SR 444.1.

b) Wirkungen

Art. 11 Eigentumsrecht

¹ Unter Schutz gestelltes Kulturerbe, das gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhandengekommen ist, kann weder ersessen noch gutgläubig erworben werden. Ein Herausgabeanspruch verjährt nicht.

Art. 12 Pflichten aus Eigentum oder Besitz

¹ Die Eigentümerin oder der Eigentümer oder die Besitzerin oder der Besitzer von unter Schutz gestelltem Kulturerbe:

- a) ermöglicht der zuständigen kantonalen Stelle Zugang und Begutachtung;
- b) stellt sicher, dass das Kulturerbe:
 - 1. in Aussehen, Form und Substanz erhalten bleibt;
 - 2. vor Beschädigung, Zerstörung und Verlust bewahrt wird;
- c) meldet der zuständigen kantonalen Stelle:
 - 1. beabsichtigte Änderungen in Aussehen, Form, Substanz oder Nutzung;
 - 2. beabsichtigte Wechsel des Aufbewahrungsorts;
 - 3. beabsichtigte Veräusserungen.

Art. 13 Ausfuhr

a) Grundsatz

¹ Verboten ist die auf Dauer ausgerichtete Ausfuhr von unter Schutz gestelltem Kulturerbe:

- a) ins Ausland;
- b) in einen anderen Kanton, wenn das Kulturerbe nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Art. 4 Abs. 2 dieses Erlasses identitätsstiftend ist.

Art. 14 b) Eigentumsbeschränkung

¹ Die Eigentümerin oder der Eigentümer hat Anspruch auf Entschädigung, wenn die aus Art. 13 dieses Erlasses entstehenden Einschränkungen einer enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung gleichkommen. Der Kanton leistet die Entschädigung.

² Das zuständige Departement sowie die Eigentümerin oder der Eigentümer vereinbaren die Höhe der Entschädigung. Es erlässt auf Verlangen der Eigentümerin oder des Eigentümers eine Verfügung, wenn es das Bestehen des Entschädigungsanspruchs ablehnt oder keine Einigung über die Höhe der Entschädigung zustande kommt.

³ Das zuständige Departement zieht für die Verhandlungen und den Erlass der Verfügung unabhängige Sachverständige bei, die zuhanden des Departementes sowie der Eigentümerin oder des Eigentümers das Bestehen eines Anspruchs auf Entschädigung und deren Höhe begutachten.

Art. 15 c) Bewilligung

¹ Die auf befristete Zeit ausgerichtete Ausfuhr von unter Schutz gestelltem Kulturerbe ins Ausland bedarf der Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle.

² Die Ausfuhrbewilligung wird erteilt, wenn:

- a) das Gesuch Beginn und Ablauf der Frist eindeutig bezeichnet;

- b) die Eigentümerin oder der Eigentümer:
1. die Rückführung mit Ablauf der Frist sicherstellt;
 2. geeignete Massnahmen gegen Beschädigung und Verlust trifft.

³ Die zuständige kantonale Stelle kann geeigneten Institutionen eine generelle Ausfuhrbewilligung erteilen, wenn diese Gewähr bieten, die Voraussetzungen nach Abs. 2 Bst. b dieser Bestimmung auf Dauer zu erfüllen.

Art. 16 Sicherungsmassnahmen

¹ Das zuständige Departement kann Massnahmen zur Sicherung des Fortbestands von unter Schutz gestelltem Kulturerbe treffen, wenn:

- a) dieses der Gefahr der Beschädigung, der Zerstörung oder des Verlusts ausgesetzt ist, und
- b) die Eigentümerin oder der Eigentümer nicht willens oder in der Lage ist, nach Aufforderung durch die zuständige kantonale Stelle innert angemessener Frist die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen.

² Es kann die Kosten der Eigentümerin oder dem Eigentümer überbinden, soweit für diese oder diesen ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht.

³ An die Stelle der in Abs. 1 dieser Bestimmung genannten Massnahmen tritt auf Verlangen der Eigentümerin oder des Eigentümers der Erwerb des gefährdeten Kulturerbes nach Art. 6 Abs. 3 dieses Erlasses.

Art. 17 Weitere Wirkungen

¹ In die Vereinbarung nach Art. 9 Bst. a dieses Erlasses können weitere Wirkungen der Unterschutzstellung aufgenommen werden.

Art. 18 Veräusserung

¹ Die Veräusserung von unter Schutz gestelltem Kulturerbe im Eigentum des Kantons bedarf der Zustimmung der Regierung.

c) Leistungen des Kantons

Art. 19 Beratung und Information

¹ Die zuständige kantonale Stelle steht Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Besitzerinnen und Besitzern von Kulturerbe für fachliche Beratung und Information zur Verfügung.

² Beratung und Information sind in der Regel unentgeltlich.

Art. 20 Beiträge

¹ Der Kanton richtet im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge aus an:

- a) Eigentümerinnen und Eigentümer von unter Schutz gestelltem Kulturerbe für Schutz, Erhaltung und Pflege sowie Untersuchung, Erschliessung, Erforschung und Dokumentation;
- b) Dritte für den Erwerb von unter Schutz gestelltem Kulturerbe, wenn dessen Erhaltung ohne Erwerb gefährdet wäre.

² Ein Rechtsanspruch auf einen Kantonsbeitrag besteht nicht.

³ Die Beitragszusicherung erfolgt in der Regel durch Verfügung oder, insbesondere wenn die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger besondere Leistungen erbringt, durch Vereinbarung.

⁴ Soweit Beiträge an die Vermittlung von unter Schutz gestelltem Kulturerbe ausgerichtet werden, gilt das Kulturförderungsgesetz vom ●●⁹⁰.

2. Archäologische Funde

Art. 21 Begriff

¹ Als archäologische Funde gelten im Gebiet des Kantons aufgefundene herrenlose Gegenstände von besonderem kulturellem Zeugniswert.

² Archäologische Funde gelten von Gesetzes wegen als unter Schutz gestelltes Kulturerbe.

Art. 22 Entdeckung

¹ Wer Gegenstände entdeckt, die archäologische Funde sein könnten:

- a) nimmt an der Fundstelle keine Veränderungen vor;
- b) meldet die Entdeckung unverzüglich der zuständigen kantonalen Stelle.

² Die Gegenstände dürfen weder behündigt noch verändert, zerstört oder in ihrem Bestand gefährdet werden.

³ Die zuständige kantonale Stelle entscheidet, ob die Gegenstände als archäologische Funde gelten.

Art. 23 Archäologische Arbeiten

¹ Archäologische Arbeiten werden ausschliesslich durch die zuständige kantonale Stelle oder mit deren Zustimmung und unter deren Aufsicht ausgeführt.

² Wer unbefugt archäologische Arbeiten ausführt, insbesondere an der Fundstelle Veränderungen vornimmt, entschädigt dem Kanton den durch die Sicherung der Fundstelle sowie die Bergung, Konservierung und die wissenschaftliche Untersuchung der archäologischen Funde verursachten Aufwand.

³ Der Kanton sorgt für wissenschaftliche Auswertung der archäologischen Arbeiten und die Vermittlung der Ergebnisse.

Art. 24 Verwendung technischer Hilfsmittel

¹ Die Verwendung technischer Hilfsmittel zum Absuchen des Untergrunds in der Absicht, Gegenstände zu entdecken, die archäologische Funde sein könnten, bedarf der Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle.

⁹⁰ sGS ●●.

Art. 25 Eigentum

¹ Der Kanton ist Eigentümer archäologischer Funde.

² Archäologische Funde werden nicht auf Dauer aus dem Kanton ausgeführt.

³ Archäologische Funde können weder ersessen noch gutgläubig erworben werden. Ein Herausgabeanspruch verjährt nicht.

III. Unbewegliches Kulturgut

1. Unterschutzstellung

Art. 26 Vorgang und Kulturerbe

¹ Die Erfassung und Unterschutzstellung von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern richten sich nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2016⁹¹.

² Baudenkmäler und archäologische Denkmäler nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2016⁹² gelten als Kulturerbe.

2. Archäologische Denkmäler

Art. 27 Eigentum und Bestand

¹ Archäologische Denkmäler stehen im Eigentum der Eigentümerin oder des Eigentümers des Grundstücks, in dem sie sich befinden.

² Fundstellen, die archäologische Denkmäler sein könnten, dürfen ohne Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle weder verändert oder zerstört noch in ihrem Bestand gefährdet werden.

Art. 28 Verlegung

¹ Die zuständige kantonale Stelle kann archäologische Denkmäler oder Teile davon an einen anderen Ort verlegen, wenn die Erhaltung im ursprünglichen Grundstück nicht möglich oder mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wäre.

² Mit der Verlegung geht das archäologische Denkmal in das Eigentum des Kantons über. Das Bestehen eines Anspruchs der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers auf Entschädigung aus Enteignung sowie Bemessung und Verfahren richten sich nach den Bestimmungen des Enteignungsgesetzes vom 31. Mai 1984⁹³. Der Kanton leistet die Entschädigung.

91 sGS ●●.

92 sGS ●●.

93 sGS 735.1.

3. Leistungen von Kanton und Gemeinden

a) Kanton

Art. 29 *Beratung und Information*

¹ Die zuständige kantonale Stelle steht Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Besitzerinnen und Besitzern von Baudenkmälern und archäologischen Denkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung sowie politischen Gemeinden für denkmalpflegerische und archäologische Beratung und Information zur Verfügung.

² Beratung und Information sind in der Regel unentgeltlich.

Art. 30 *Erforschung und Dokumentation*

¹ Die zuständige kantonale Stelle kann Baudenkmäler im Eigentum Dritter mit deren Einverständnis untersuchen, erforschen und dokumentieren.

² Sie veröffentlicht und vermittelt nach Möglichkeit die Ergebnisse.

Art. 31 *Beiträge*

a) Grundsatz

¹ Der Kanton richtet im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge für Baudenkmäler und archäologische Denkmäler von nationaler oder kantonaler Bedeutung aus.

² Ein Rechtsanspruch auf einen Kantonsbeitrag besteht nicht.

Art. 32 *b) Ausrichtung*

¹ Beiträge werden ausgerichtet an:

- a) Eigentümerinnen und Eigentümer für Schutz, Erhaltung und Pflege sowie Untersuchung und Erforschung;
- b) Dritte für den Erwerb, wenn die Erhaltung ohne Erwerb gefährdet wäre;
- c) Dritte für Inventarisierung, Untersuchung und Erforschung;
- d) Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Dritte, wenn sie Architekturwettbewerbe und Planungen durchführen und dabei den besonderen kulturellen Zeugniswert berücksichtigen.

² Die Beitragszusicherung erfolgt in der Regel durch Verfügung oder, insbesondere wenn die Empfängerin oder der Empfänger besondere Leistungen erbringt, durch Vereinbarung.

³ Soweit Beiträge an die Vermittlung von Baudenkmälern und archäologischen Denkmälern von nationaler oder kantonaler Bedeutung ausgerichtet werden, gilt das Kulturförderungsgesetz vom ●●⁹⁴.

94 sGS ●●.

b) Politische Gemeinde

Art. 33 Beiträge

¹ Die politische Gemeinde unterstützt im Rahmen der bewilligten Kredite die Bewahrung von auf ihrem Gebiet gelegenen Baudenkmalern von lokaler Bedeutung durch Beiträge.

² Ein Rechtsanspruch auf einen Beitrag besteht nicht.

IV. Immaterielles Kulturgut

Art. 34 Kulturerbe

¹ Das zuständige Departement:

- a) bezeichnet das immaterielle Kulturgut, das Kulturerbe ist;
- b) informiert die für die Führung des Inventars des immateriellen Kulturerbes der Schweiz zuständige Bundesbehörde.

Art. 35 Beiträge

¹ Der Kanton richtet im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge aus an Dritte, die immaterielles Kulturerbe untersuchen, erforschen, dokumentieren, erhalten, pflegen, sammeln oder weitergeben.

² Ein Rechtsanspruch auf einen Kantonsbeitrag besteht nicht.

³ Soweit Kantonsbeiträge an die Vermittlung von immateriellem Kulturerbe ausgerichtet werden, gilt das Kulturförderungsgesetz vom ●●⁹⁵.

Art. 36 Beratung und Information

¹ Die zuständige kantonale Stelle steht Dritten bei immateriellem Kulturerbe für fachliche Beratung und Information zur Verfügung.

² Beratung und Information sind in der Regel unentgeltlich.

V. Weltkulturerbe

1. Stiftsbezirk St.Gallen

Art. 37 Vereinbarung

¹ Der Kanton sowie der Katholische Konfessionsteil und die Stadt St.Gallen regeln für den Stiftsbezirk St.Gallen durch Vereinbarung die gemeinsame Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972⁹⁶.

² Die Vereinbarung legt für die das Weltkulturerbe bildenden unbeweglichen und beweglichen Kulturgüter des Stiftsbezirks St.Gallen die Grundsätze der Zusammenarbeit fest, insbesondere über:

- a) Schutz, Erhaltung und Pflege;
- b) Nutzung;

⁹⁵ sGS ●●.

⁹⁶ SR 0.451.41.

- c) Untersuchung, Erschliessung, Erforschung und Dokumentation;
- d) Vermittlung und öffentliche Zugänglichkeit.

Art. 38 Stiftsarchiv

¹ Der Kanton und der Katholische Konfessionsteil legen durch Vereinbarung Eigentum und Verwaltung des Stiftsarchivs St.Gallen sowie die Grundsätze über Schutz, Erhaltung und Pflege sowie Untersuchung, Erforschung und Vermittlung der den Archivbestand bildenden beweglichen Kulturgüter fest.

2. Prähistorische Pfahlbauten

Art. 39 Grundsatz

¹ Der Kanton sorgt bei prähistorischen Pfahlbauten, die zum Weltkulturerbe gehören, für die Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972⁹⁷.

² Die Umsetzung umfasst insbesondere:

- a) Schutz, Erhaltung und Pflege;
- b) Untersuchung, Erschliessung, Erforschung und Dokumentation;
- c) Vermittlung.

³ Der Kanton arbeitet mit benachbarten Kantonen und Anliegergemeinden zusammen.

VI. Finanzierung

Art. 40 Grundsatz

¹ Der Kanton finanziert die aufgrund dieses Erlasses entstehenden Aufwendungen aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushalts.

² Er kann Beiträge nach Art. 20, 31 und 35 dieses Erlasses sowie eigene Vorhaben ergänzend aus Mitteln des Lotteriefonds finanzieren, wenn sie einem gemeinnützigen Zweck dienen.

VII. Schlussbestimmungen

Art. 41 Strafbestimmung

¹ Mit Busse bis 30'000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig:

- a) die Pflichten nach Art. 12 und 22 dieses Erlasses verletzt;
- b) unter Schutz gestelltes Kulturerbe widerrechtlich auf dauerhaften Verbleib oder ohne Ausfuhrbewilligung ausführt;
- c) Fundstellen, die archäologische Denkmäler sein könnten, ohne Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle verändert, zerstört oder in ihrem Bestand gefährdet;
- d) ohne Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle archäologische Arbeiten ausführt oder technische Hilfsmittel zum Absuchen des Untergrunds nach Gegenständen, die archäologische Funde sein könnten, verwendet.

⁹⁷ SR 0.451.41.

Art. 42 *Ergänzendes Recht*

¹ Die Regierung erlässt durch Verordnung insbesondere Bestimmungen über:

- a) die für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen massgebenden Voraussetzungen;
- b) die für die Bemessung der Kantonsbeiträge anrechenbaren Kosten und Beitragsätze;
- c) Zuständigkeiten und Verfahren für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen.

II.

1. Der Erlass «Gesetz über Aktenführung und Archivierung vom 19. April 2011»⁹⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 16 *Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit*

¹ Archivgut ist unveräusserlich.

² ~~Dritte können Archivgut auch durch Ersitzung nicht erwerben.~~ **Es kann weder ersessen noch gutgläubig erworben werden. Ein Herausgabeanspruch verjährt nicht.**

2. Der Erlass «Bibliotheksgesetz vom 30. April 2013»⁹⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 6a (neu) *Unersitzbarkeit*

¹ **Medienerzeugnisse, die nach dem Kulturerbe-gesetz vom ●●¹⁰⁰ unter Schutz gestelltes Kulturerbe sind, können weder ersessen noch gutgläubig erworben werden. Ein Herausgabeanspruch verjährt nicht.**

3. Der Erlass «Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016»¹⁰¹ wird wie folgt geändert:

Art. 117 *Kantonsbeiträge*

¹ Der Kanton kann im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Kredite Beiträge ausrichten an:

- a) Massnahmen zur Erhaltung und Aufwertung von Lebensräumen und wertvollen Landschaften sowie an die Erarbeitung von Grundlagen für Massnahmen;
- b) die Errichtung, den Betrieb und die Erhaltung von Parks von nationaler Bedeutung nach Bundesrecht;
- c) die Information der Öffentlichkeit über den Natur- und Landschaftsschutz.

² ~~Beiträge an Massnahmen zur Erhaltung, Pflege und Erforschung~~ **Bewahrung und Überlieferung** von Bau- und archäologischen Denkmälern ~~sowie an die Erarbeitung von Grundlagen~~ richten sich nach ~~der Gesetzgebung über die Kulturförderung~~ **den Bestimmungen des Kulturerbe-gesetzes vom ●●¹⁰² und des Kulturförderungsgesetzes vom ●●¹⁰³.**

³ Die Beiträge werden mit Verfügung oder Leistungsvereinbarung festgesetzt.

⁹⁸ sGS 147.1.

⁹⁹ sGS 276.1.

¹⁰⁰ sGS ●●.

¹⁰¹ sGS ●●.

¹⁰² sGS ●●.

¹⁰³ sGS ●●.

Art. 127 c) archäologische Arbeiten

¹ Archäologische Arbeiten werden ausschliesslich durch die zuständige kantonale Stelle oder mit deren Zustimmung und unter deren Aufsicht ausgeführt.

² Wer unbefugt archäologische Arbeiten ausführt, insbesondere an der Fundstelle Veränderungen vornimmt, entschädigt dem Kanton den durch die Sicherung der Fundstelle sowie die Bergung, Konservierung und die wissenschaftliche Untersuchung des archäologischen Denkmals verursachten Aufwand.

Art. 162 *Strafbestimmung*

¹ Mit Busse bis 30'000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig:

- a) ohne Bewilligung der zuständigen Behörde bewilligungspflichtige Bauten oder Anlagen erstellt, verändert, abbricht oder nutzt;
- b) ohne Bewilligung der zuständigen Behörde von bewilligten Projekten abweicht oder Bedingungen und Auflagen von Baubewilligungen verletzt;
- c) gegen Schutzverordnungen oder öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen verstösst, die im Interesse des Natur- und Heimatschutzes erlassen oder verfügt wurden;
- d) ohne Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle archäologische Arbeiten ausführt ~~oder technische Hilfsmittel zum Absuchen des Untergrunds nach archäologischen Objekten verwendet.~~

4. Der Erlass «Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911»¹⁰⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 124^{bis} XVI. *Naturschutz (ZGB 702)*
1. *Vorschriften*

¹ Die Regierung kann Verordnungsvorschriften erlassen zur Sicherung von Naturkörpern, ~~Altstätten und wertvollen Kunstgegenständen~~ und zu ihrer Erhaltung im Kanton sowie zum Schutze wildlebender Tiere und wildwachsender Pflanzen.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹⁰⁴ sGS 911.1.