

BauG-Beschwerde

Die Fachkommission Denkmalpflege hat im Rahmen der Vorprüfung von Nutzungsplänen sowie von Schutzregistern für Kulturobjekte (Art. 81 Abs. 2 BauV i.V.m. Art. 65 Abs. 7 BauG) bzw. während des Genehmigungsverfahrens des Zonenplans Schutz (Art. 5 Abs. 2 StKB Denkmalpflege) ihre Einschätzung zur Schutzwürdigkeit eines Kulturobjekts abzugeben. Ausserhalb des Nutzungsplanverfahrens bestehen keine gesetzlichen Bestimmungen zur Abklärung einer allfälligen Schutzwürdigkeit.

Erwägungen:

I.

1. A. reichte am 19. September 2023 bei der Baukommission Inneres Land AI ein Baugesuch für den Abbruch des Wohnhauses Gebäude Nr. x. auf der Parzelle Nr. y., (...), Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, und die Erstellung von Parkplätzen zur Eigennutzung ein.
2. Die Fachstelle Denkmalpflege und Archäologie gab in ihrer Baubegutachtung am 6. November 2023 an, das Baugesuch sei aus denkmalpflegerischer Sicht nicht bewilligungsfähig. Das Bauvorhaben resp. eine allfällige Bewilligung sei zu sistieren. Es sei eine Schutzabklärung durch eine Fachperson in Auftrag zu geben, welche die Schutzvermutung des Wohnhauses Gebäude Nr. x. detailliert kläre.
3. Am 28. Februar 2024 erteilte die Baukommission Inneres Land AI für den Abbruch des Wohnhauses und die Neuerstellung von Parkplätzen die Baubewilligung.
4. Gegen diese Baubewilligung reichte die Fachkommission Denkmalpflege am 8. März 2024 bei der Standeskommission Appenzell I.Rh. Rekurs ein.
5. Der Rekurs wurde mit Entscheid der Standeskommission Appenzell I.Rh. vom 27. August 2024 (Prot. Nr. 866) abgewiesen.

Ihren Entscheid begründete sie im Wesentlichen dahingehend, als dass die Behörden sich nach dem Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung nur auf in Kraft stehende öffentlich-rechtliche Vorschriften berufen dürften. Dem strittigen Bauvorhaben würden keine solchen entgegenstehen und das Gebäude unterliege insbesondere keinem Schutz in der Nutzungsplanung. Im vorliegenden Fall seien keine eigentümerverbindlichen Festlegungen vorhanden.

Entgegen der Auffassung der Rekurrentin bestehe keine Verpflichtung der Baukommission Inneres Land AI, eine Schutzabklärung durchzuführen. Der Begriff der Schutzabklärung existiere in den innerrhodischen Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz nicht. Anderswo sei er geläufig, beispielsweise im Kanton Zürich. Dort sei das Denkmalschutzinventar als vorsorgliche Schutzmassnahme im Planungs- und Baugesetz vorgesehen. Es sei eine Liste von Objekten, die theoretisch unter Schutz gestellt werden könnten. Sei ein Objekt im Denkmalschutzinventar aufgenommen, seien ohne Bewilligung keine Änderungen daran zulässig, sobald die Aufnahme dem Eigentümer mitgeteilt worden sei. Das Verbot falle dahin, wenn nicht innert bestimmter Frist eine dauernde Anordnung getroffen werde. Jeder Grundeigentümer sei berechtigt, mit einem sogenannten Provokationsbegehren eine Schutzabklärung zu verlangen. Dann werde geklärt, ob das Gebäude unter Schutz gestellt werde. Während dieser Zeit seien Veränderungen am

fraglichen Objekt verboten. Ähnlich kenne auch der Kanton St.Gallen das Instrument des Schutzinventars (Art. 118 ff. Planungs- und Baugesetz). Liege ein genehmigtes Inventar vor, könnten Objekte nur unter Schutz gestellt werden, wenn sie im Inventar erfasst seien. Die Unterschutzstellung könne bei inventarisierten Bauten dann auch durch Baubeschränkungen und Auflagen in der Baubewilligung erfolgen. Die Grundeigentümer könnten zur Prüfung der Bebaubarkeit ausserhalb eines Nutzungsplans- oder eines Baubewilligungsverfahrens einen Entscheid über die Unterschutzstellung verlangen.

Im Kanton Appenzell I.Rh. gebe es keine solchen Denkmalschutzinventare als vorsorgliche Schutzmassnahmen. Nach Art. 34 VNH würden kantonale und kommunale Schutzvorschriften für Kulturobjekte (zum Beispiel Gebäude), die von besonderem historischen, kunstgeschichtlichen, architektonischen oder handwerklichen Wert seien, im Nutzungsplanverfahren erlassen. Für das strittige Gebäude sei die Feuerschaugemeinde Appenzell die für die Nutzungsplanung zuständige Gebietskörperschaft (Art. 4 und Art. 6 Abs. 2 BauG).

Der Baukommission Inneres Land AI käme in der Nutzungsplanung keine Kompetenzen zu. Für denkmalpflegerische Anordnungen sei sie nicht zuständig. Sie habe vorhandenen denkmalpflegerischen Einschränkungen selbstverständlich bei der Beurteilung von Baugesuchen Rechnung zu tragen. Solche Einschränkungen gebe es aber nicht: Das Baugrundstück mit dem strittigen Wohnhaus liege in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Die Zone sei nicht durch eine Ortsbildschutzzone überlagert und das strittige Gebäude sei nicht im Objektschutzregister der Feuerschaugemeinde Appenzell enthalten. In Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen dürften öffentliche oder öffentlichen Interessen dienende Bauten errichtet werden (Art. 31 Abs. 1 BauG). Dazu gehörten unter anderem öffentliche Parkplätze (Art. 31 Abs. 2 BauG). Die Zonenordnung enthalte damit keine Aspekte, welche es der Baukommission Inneres Land AI erlaubt hätte, die Bewilligung für den Abbruch der bestehenden Baute und die Erstellung von Parkflächen zu verweigern.

Es existiere auch keine Planungszone im fraglichen Gebiet, mit der verhindert werden könnte, dass etwas unternommen werde, was die geplante Nutzung erschweren könnte (Art. 27 RPG).

Selbst wenn im ISOS für das strittige Bauvorhaben ein Schutzanliegen enthalten wäre, was nicht der Fall sei, müsste die Baubewilligung erteilt werden, da diese Schutzanliegen nicht grundeigentümerverbindlich im Zonenplanverfahren umgesetzt und auch keine vorsorglichen Massnahmen getroffen worden seien.

6. Am 6. Oktober 2024 reichte die Fachkommission Denkmalpflege gegen den Rekursentscheid der Standeskommission Appenzell I.Rh. Beschwerde ein und stellte die Rechtsbegehren, der Beschluss der Standeskommission sei aufzuheben und das Baugesuch an die Vorinstanz zurückzuweisen, die Vorinstanz (Baubewilligungskommission Inneres Land) habe als Grundlage für eine Interessenabwägung eine Schutzabklärung für das Wohnhaus Gebäude Nr. x. in Auftrag zu geben und eine allfällige Baubewilligung habe erst nach seriöser Interessenabwägung der Schutz- und Bauherreninteressen zu erfolgen.

(...)

III.

1.

- 1.1. Die Beschwerdeführerin hält im Wesentlichen fest, ihr sei es beim Rekurs nicht um die Unterschützstellung, sondern um eine seriöse Abklärung der Schutzwürdigkeit aufgrund einer begründeten Schutzvermutung und um die Klärung gegangen, wie die Ziele von Art. 1 BauG in der Praxis umgesetzt werden könnten.

Ihr sei bewusst, dass die Schutzabklärung keine direkte rechtliche Wirkung habe. Sie berufe sich jedoch auf Art. 1 BauG, wonach es ihre Pflicht sei, Kulturgüter zu schützen. Sie habe aber im Falle eines Objektes, welches zwar den Anforderungen eines Kulturobjekts genüge, nicht aber registriert sei, keine rechtliche Grundlage. Um festzustellen, ob eine Bauabsicht dem Zweck des Baugesetzes nicht entgegenstehe, müssten entsprechende Abklärungen getroffen werden können. Werde der Fachstelle Denkmalpflege diese Möglichkeit einer Schutzabklärung verwehrt, könne sie eine wichtige Aufgabe, nämlich den Erhalt und die Pflege des schützenswerten baukulturellen Erbes gemäss Art. 1 BauG, nur noch bedingt erfüllen.

- 1.2. Die Baukommission Inneres Land AI erwidert, sie sei unter keinem Titel verpflichtet gewesen, eine Schutzabklärung vorzunehmen. Insbesondere kenne das appenzell-innerrhodische Recht im Gegensatz zu anderen Kantonen das Institut der Schutzabklärung nicht. Eine Pflicht zur Schutzabklärung lasse sich auch nicht aus einem bundesrechtlichen Erlass, insbesondere weder aus dem NHG noch dem RPG, ableiten. Vielmehr liege es in der Kompetenz und somit auch im Ermessen der Planungsbehörde, vorliegend also der Feuerschaugemeinde Appenzell, ob ein Objekt unter Schutz im Sinne der VNH zu stellen sei.
- 1.3. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. hält der Beschwerde entgegen, Baubewilligungen könnten nach dem Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung nur dann verweigert werden, wenn eigentümerverbindliche Festlegungen dem Vorhaben entgegenstünden. Im vorliegenden Fall gebe es keine eigentümerverbindlichen denkmalpflegerischen Einschränkungen, die den Abbruch des strittigen Hauses verbieten würden. Zudem liesse sich einzig gestützt auf Art. 1 BauG eine Abbruchsperrung für den Fall, dass keine Schutzabklärung erfolgt sei, rechtlich nicht durchsetzen.

2.

- 2.1. Vorliegend ist nicht strittig, dass dem Abbruch des Wohnhauses Nr. x. keine eigentümerverbindlichen denkmalpflegerischen Einschränkungen entgegenstehen, zumal dieses nicht in einer Ortsbildschutzzone liegt, nicht im Objektschutzregister der Feuerschaugemeinde Appenzell aufgeführt ist und auch in keiner Planungszone liegt.

Die Beschwerdeführerin ist jedoch der Auffassung, dass sie eine Schutzabklärung für das strittige Wohnhaus verlangen könne, welche Grundlage für die Interessenabwägung durch die Baubewilligungsbehörde sei.

Wie die Beschwerdeführerin richtig feststellt, gibt es im Kanton Appenzell I.Rh. - anders als in den Kantonen Zürich und St.Gallen - keine gesetzliche Bestimmung betreffend Schutzabklärung. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit, verankert in Art. 5 Abs. 1 BV, hat zu seinem Hauptanliegen, alle Verwaltungstätigkeit an das Gesetz zu binden. Das Gesetz ist Schranke der Verwaltungstätigkeit. Das Verwaltungshandeln muss sich auf das Gesetz stützen. Verwaltungstätigkeiten, die nicht auf einem Gesetz beruhen, sind unzulässig. Die durch das Gesetzmässigkeitsprinzip bewirkte Bindung der Verwaltungsbehörden an das Gesetz dient der Rechtssicherheit, nämlich der Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns des Gemeinwesens. So soll z.B. der

Grundeigentümer dem Baugesetz und der kommunalen Bauordnung die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung entnehmen können. Die Baubehörden dürfen keine zusätzlichen Voraussetzungen aufstellen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, 2020, Rz. 326, 329). Die Baubewilligung wird nach Art. 85 Abs. 1 BauG erteilt, wenn die öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die von der Beschwerdeführerin verlangte Schutzabklärung wäre jedoch gerade eine zusätzliche Voraussetzung für die Baubewilligung, was mangels gesetzlicher Grundlage mit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit nicht vereinbar ist. Zudem musste die Baukommission Inneres Land AI auch keine Interessenabwägung vornehmen, weil das Wohnhaus Stüdlers keinen Objektschutz genießt.

- 2.2. Schützenswerte Einzelobjekte wie Gebäude, soweit sie von besonderem historischen, kunstgeschichtlichen, architektonischen oder handwerklichen Wert sind, werden ins Objektschutzregister aufgenommen (Art. 29 Abs. 1 lit. b VNH) und im Zonen- oder im Ortsbildschutzplan bezeichnet (Art. 30 Abs. 2 VNH). Das Objektschutzregister ist im Nutzungsplanverfahren zu erlassen (Art. 34 Abs. 1 VNH). Die Feuerschaugemeinde Appenzell erlässt für ihr Gebiet einen Nutzungsplan und die dazugehörigen Vorschriften (Art. 4 und Art. 6 Abs. 2 BauG). Der Fachkommission Denkmalpflege ist im Rahmen der Vorprüfung von Nutzungsplänen sowie von Schutzregistern für Kulturobjekte Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen (Art. 81 Abs. 2 BauV i.V.m. Art. 65 Abs. 7 BauG). Zudem wird bei Gesuchen um Genehmigung des Zonenplans Schutz in den Belangen der Kulturobjekte eine Stellungnahme der Fachkommission über die Rechtmässigkeit, die Vollständigkeit und die sachliche Richtigkeit der geplanten Schutzmassnahmen eingeholt (Art. 5 Abs. 2 StKB Denkmalpflege).

Die Beschwerdeführerin bringt nicht vor, dass sie sich im Rahmen des Schutzregister-Genehmigungsverfahrens nicht hätte einbringen können. Sie führt gar selbst aus, im Fall des Wohnhauses Nr. x. sei wohl deshalb keine Abklärung über dessen Schutzwürdigkeit erfolgt, weil es in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen liege und eine Abbruchgefährdung nicht für gross gehalten worden sei. Die Beschwerdeführerin hat es somit bei der bisherigen Nutzungsplanung unterlassen, die Schutzwürdigkeit dieses Hauses abzuklären. Der Nutzungsplan der Feuerschaugemeinde ist jedoch nach Art. 21 Abs. 1 RPG für jedermann verbindlich. Im Baubewilligungsverfahren kann er grundsätzlich nicht mehr überprüft werden. Nur wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit der Festsetzung des Nutzungsplans in einer Weise verändert haben, die ihn als nicht mehr rechtmässig erscheinen lassen, kann dieser auch akzessorisch überprüft werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.3.). Die Beschwerdeführerin zeigt nicht auf und es ist aufgrund der Akten auch nicht erkennbar, dass sich die Verhältnisse in Bezug auf das Wohnhaus Nr. x. seit Erlass des geltenden Nutzungsplans bzw. der Genehmigung des Schutzregisters geändert hätten. Die damalige Unterlassung der Schutzwürdigkeitsprüfung kann folglich nicht mehr nachgeholt werden.

- 2.3. Schliesslich möchte die Beschwerdeführerin geklärt haben, wie die Ziele von Art. 1 BauG, nämlich insbesondere der Schutz von Ortschaften und Kulturobjekten in ihrer appenzellischen Eigenart, in der Praxis umgesetzt werden könnten. So hätte sie keine rechtliche Grundlage, Kulturgüter in irgendeiner Form zu schützen, obschon es gemäss Art. 1 BauG deren Pflicht sei.

Art. 1 BauG regelt den Zweck des Baugesetzes. Dieser Zweckartikel nennt wohl die verschiedenen Zwecke des Baugesetzes und leitet damit das Handeln der Behörden. Sein Gehalt ist jedoch materiell nicht erzwingbar und für die rechtssuchende Person rechtlich nicht verbindlich, es sei denn, eine entsprechende Verpflichtung ist im Baugesetz auf andere Weise festgehalten (vgl. LÖTSCHER, Zweckartikel – zwecklos, in: LeGes

1996 1, S. 91 ff.). Somit bedarf Art. 1 BauG der gesetzlichen Konkretisierung durch die anderen Bestimmungen im Baugesetz und dessen Ausführungsbestimmungen, unter anderem der Bauverordnung und der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz. Zu deren Auslegung kann der Zweckartikel wiederum herangezogen werden.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist sie nach dem Zweckartikel des Baugesetzes nicht direkt verpflichtet, Kulturgüter zu schützen. Das Baugesetz dient gemäss Art. 1 Abs. 4 BauG unter anderem dem Schutz von Kulturobjekten, insbesondere in ihrer appenzellischen Eigenart. Dieser Zweck wird mit den Bestimmungen über die Nutzungsplanung konkretisiert, in welcher auch Schutzvorschriften für Kulturobjekte erlassen werden (Art. 34 VNH). Da betreffend Abklärung einer allfälligen Schutzwürdigkeit, wie bereits oben ausgeführt, ausserhalb des Nutzungsplanverfahrens keine Bestimmungen bestehen, wäre dies Sache des Gesetzgebers, ein Instrument, wie zum Beispiel die von der Beschwerdeführerin geforderte Schutzabklärung, einzuführen.

- 2.4. Zusammenfassend durfte die Baubewilligung für den Abbruch des Wohnhauses Gebäude Nr. x. gestützt auf Art. 85 Abs. 1 BauG erteilt werden, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

(...)

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,
Entscheid V 14-2024 vom 4. Februar 2025