



**Interpellation von Benny Elsener  
betreffend Zusammenarbeit mit der Denkmalpflege, gilt das Reglement oder gilt die  
Tagesform**

(Vorlage Nr. 3277.1 - 16676)

Antwort des Regierungsrats  
vom 16. November 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Benny Elsener hat am 10. August 2021 die einleitend benannte Interpellation (Vorlage Nr. 3277.1 - 16676) eingereicht. Die Interpellation wurde am 26. August 2021 an den Regierungsrat überwiesen.

**A. Vorbemerkungen**

Im Kanton Zug liegt die Zuständigkeit für die Ergreifung von Massnahmen zum Erhalt von Kulturdenkmälern und die Anwendung der einschlägigen Gesetze seit jeher in kantonaler Hand.

Bereits das im Jahr 1964 erlassene Gesetz über den Schutz historischer Baudenkmäler definierte den Schutz von Kulturdenkmälern als kantonale Aufgabe. Aber auch dessen Nachfolgeerlass, das heutige Gesetz über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (DMSG; BGS 423.11) regelt die Zuständigkeit für den Denkmalschutz im gesamten Kantonsgebiet eindeutig beim Kanton (vgl. §§ 10, 11 und 14 DMSG). Die Gemeinden hingegen sind in diesem Bereich ausschliesslich für den Ortsbildschutz zuständig (vgl. § 20 DMSG).

In der Schweiz gilt es in allgemeiner Hinsicht das Zusammenspiel zwischen völkerrechtlichen, bundesrechtlichen, kantonalen und gemeindlichen Erlassen zu beachten. Grundsätzlich setzt das jeweils ranghöhere Recht die Leitplanken für das rangniedrigere Recht. Dieser in Art. 49 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte Grundsatz führt dazu, dass Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht und kantonales Recht entgegenstehenden gemeindlichen Erlassen vorgeht. Rangniedrigere Erlasse spezifizieren ranghöhere Erlasse, dürfen diesen aber nicht widersprechen. Das Fazit, das dadurch entsteht: Ein gemeindlicher Erlass kann nicht mehr erlauben als gemäss übergeordnetem Recht überhaupt möglich ist. Aus diesem Grund müssen sämtliche auf einen Sachverhalt anwendbare Vorschriften immer nebeneinander gelesen werden.

**B. Zu den einzelnen Fragestellungen**

*1. Hat der Regierungsrat Kenntnis vom Altstadtreglement?*

Ja, das Altstadtreglement der Stadt Zug vom 8. September 2015 (AltstadtR; RS Nr. 402) ist dem Regierungsrat bekannt. Es stellt eine kommunale, und somit in örtlicher Hinsicht auf einen Teil der Stadt Zug begrenzte, Bauvorschrift dar und regelt im Sinne der Vorbemerkungen den

Umgang mit dem Ortsbild in der Altstadtzone (Kernzone A, KA) gemäss Zonenplan. Das AltstadtR dient insbesondere dem Erhalt des Erscheinungsbildes, der Struktur, der Massstäblichkeit sowie der historischen Bausubstanz der Stadt Zug (vgl. § 1 AltstadtR). Dabei vollzieht es das Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11), also bauliche Vorschriften und nicht etwa – wie vielleicht irrtümlicherweise der Eindruck entstehen könnte – die denkmalpflegerischen Vorschriften gemäss DMSG.

2. *Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass am 3. Februar 2016 die kantonale Baudirektion das Reglement genehmigt hat und dieses seit dem 1. April 2016 offiziell in Kraft gesetzt worden ist?*

Dem Regierungsrat sind sowohl die Genehmigung des totalrevidierten AltstadtR durch die Baudirektion als auch dessen Inkrafttreten per 1. April 2016 bekannt. Dazu ist jedoch Folgendes festzuhalten: Obwohl es sich beim AltstadtR um eine kommunale Bauvorschrift handelt, enthält es an einigen Stellen auch Aussagen zum Denkmalschutz. Solange diese Aussagen mit den Vorschriften des DMSG und der entsprechenden Praxis der kantonalen Denkmalpflege übereinstimmen, ist das unproblematisch. Wenn es aber einen Widerspruch mit den kantonalen Vorschriften der Denkmalpflege gibt, führt dies zu Missverständnissen, wie es nun in Bezug auf das Thema der Unterkellerung der Fall ist.

Auf die Problematik der Vermischung von denkmalpflegerischen mit baurechtlichen Vorschriften und die dadurch entstehenden möglichen Widersprüche hat der Kanton bereits im Rahmen der Erarbeitung des revidierten AltstadtR mehrfach hingewiesen, unter anderem anlässlich der Treffen mit der Bau- und Planungskommission (BPK) und den Beratungen des Grossen Gemeinderates. Dem Parlament war somit bekannt, dass das AltstadtR im Einzelfall mit übergeordnetem Recht bzw. dem kantonalen DMSG in Konflikt geraten könnte. Der Regierungsrat verweist hierzu auf die einschlägigen Ausführungen u.a. zum Thema Unterkellerungen im Bericht und Antrag der Bau- und Planungskommission vom 27. November 2014 (vgl. Beilage 1) und im Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 8. September 2015 (vgl. Beilage 2).

Zum Thema Unterkellerung ist zudem Folgendes festzuhalten: Nach dem oben Aufgeführten steht ausser Frage, dass bei denkmalgeschützten Bauten in der Altstadt von Zug für die Beantwortung der Frage, ob Unterkellerungen zulässig sind oder nicht, allein die kantonale Denkmalpflege als Fachstelle des Kantons Zug (vgl. § 14 Abs. 1 DMSG) zuständig ist. Bei lediglich inventarisierten Objekten hingegen kann diese Frage grundsätzlich von der kommunalen Baubewilligungsbehörde – unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Denkmalpflege – beurteilt und beantwortet werden.

§ 8 Abs. 1 AltstadtR statuiert, dass eine Unterkellerung eines bestehenden Gebäudes möglich ist, wenn die historische Gebäudesubstanz nicht gefährdet ist. Obwohl das DMSG keine explizite Bestimmung zur Unterkellerung von denkmalgeschützten Gebäuden enthält, ist die Unterkellerung von Baudenkmalern gemäss langjähriger Praxis aus denkmalpflegerischer Sicht äusserst kritisch zu beurteilen. Massgebend für diese Einschätzung sind «die Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz»<sup>1</sup> und das Grundsatzpapier «Unterirdische Bauten im historischen Bereich» vom 22. Juni 2018 der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD), die

---

<sup>1</sup> Ziff. 5.6 in: Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege, «Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz», Zürich 2007.

die Unterkellerung von Denkmälern und Unterhöhlung historischer Freiräume oder Gartenanlagen grundsätzlich ablehnen. In Ausnahmefällen kann sie erfolgen, ist aber auf das absolut notwendige Minimum zu beschränken.

Die Praxis der kantonalen Denkmalpflege in Bezug auf das Thema Unterkellerung entspricht den Vorgaben gemäss den eidgenössischen Leitlinien bereits seit Jahren. Nur in Ausnahmefällen hat die Zuger Denkmalpflege in den letzten Jahren Unterkellerungen gutgeheissen. Diese waren jeweils gut begründet (z.B. für verbesserte Nutzungsmöglichkeiten im öffentlichen Interesse), haben sich auf das notwendige Minimum beschränkt und es wurde sichergestellt, dass dabei eine wissenschaftlich korrekte archäologische Ausgrabung und Auswertung der entfernten Schichten möglich bleibt bzw. der Fundzusammenhang nicht zerstört wird.

3. *Wird der Regierungsrat das aktuelle Altstadtreglement, der Abteilung Denkmalpflege vorlegen und diese beauftragen, dass dem Reglement ab sofort bei Umbauten und Renovationen in der Altstadt, Beachtung geschenkt und es respektiert wird?*

Grundlage aber auch Schranke des staatlichen Handelns ist das Recht. In diesem Sinne ist auch das Amt für Denkmalpflege und Archäologie gehalten, das AltstadtR bei seiner Tätigkeit zu beachten und bürgernah zu vollziehen. Dies kann und soll die Behörde allerdings nur solange als die gemeindlichen Regelungen mit übergeordnetem Recht vereinbar sind. In diesem Zusammenhang erachtet der Regierungsrat nicht nur § 8 Abs. 1 AltstadtR als nicht unproblematisch, sondern auch § 8 Abs. 2 AltstadtR, gemäss welchem in grundsätzlicher Art und Weise festgelegt wird, dass Unterniveaubauten ausserhalb von Gebäuden der Altstadt in privaten Grundstücksbereichen möglich sein sollen. Eine Realisierbarkeit solcher Bauvorhaben mag wie oben dargelegt in einzelnen Fällen gegeben sein, die entsprechende Formulierung im AltstadtR in ihrer Absolutheit ist hingegen unzutreffend.

Wie eingangs dargelegt, sind sämtliche auf einen konkreten Sachverhalt bzw. Einzelfall anwendbaren Vorschriften als ein Ganzes zu lesen, das nicht trennbar ist. Aus einzelnen rechtlichen Grundlagen lassen sich ohne Beachtung von übergeordnetem Recht keine isolierten Ansprüche ableiten, denn auf einen bestimmten Sachverhalt können Rechtsnormen unterschiedlicher Stufen gleichzeitig anwendbar sein. Höherrangiges Recht muss nicht ins untergeordnete Recht abgeschrieben werden, damit es nebst diesem Geltung erlangt. Das höherrangige Recht hat schon rein aufgrund seiner Position in der Normenhierarchie unverändert Gültigkeit. Wenn das AltstadtR erklärend Punkte des übergeordneten Rechts aufgreift, mag das die Einordnung der zusammenspielenden Vorschriften erleichtern, bedeutet aber nicht, dass übergeordnetes Denkmalrecht nicht zur Anwendung kommt, weil es nicht erwähnt ist. Die vom kantonalen Recht gesetzten Leitplanken zum Umgang mit Kulturdenkmälern bestehen ungeachtet von rangniedrigeren Formulierungen, die nicht gleichzeitig das ebenfalls gültige höherrangige Recht wiedergeben. Das kantonale Denkmalschutzgesetz genießt wegen der Normenhierarchie Vorrang vor dem gemeindlich erlassenen AltstadtR.

Schliesslich möchte der Regierungsrat in Bezug auf die Ausführungen des Interpellanten bezüglich Nutzbarkeit von historischen Gebäuden und die Planungssicherheit der entsprechenden Eigentümer noch Folgendes festhalten: Dem Regierungsrat ist es Pflicht und Anliegen, dass die denkmalgeschützten Bauten nutzbar und bewohnbar bleiben bzw. gemacht werden können. Ziel des Denkmalschutzes ist keine museale Erhaltung von Bauwerken, sondern deren Weiterbestehen bei Nutzung durch heutige und künftige Generationen. Die Vereinbarkeit von

Objektschutz und fortgesetzter Nutzung wird anlässlich jeder Unterschutzstellung sorgfältig geprüft. Dem Regierungsrat ist bewusst wie wichtig Planungssicherheit für die Bauvorhaben der Bevölkerung ist und er setzt sich dafür ein, diese bestmöglich zu verwirklichen.

**C. Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 16. November 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart