

## **Änderung des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz (Denkmalschutzgesetz)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 22. Januar 2008

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz (Denkmalschutzgesetz; BGS 423.11) vom 26. April 1990. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Das Wichtigste in Kürze	1
2.	Ausgangslage	2
2.1.	Motion	2
2.2.	Denkmalschutz	3
2.2.1.	Verfahren und Voraussetzungen der Unterschutzstellung	3
2.2.2.	Bisherige Praxis bei der Unterschutzstellung	3
2.2.3.	Finanzielle Leistungen an geschützte Denkmäler	4
2.2.4.	Beitragsberechtigte Massnahmen und Beitragssätze	4
2.2.5.	Geleistete Kantonsbeiträge 1991-2006	4
2.2.6.	Allgemeine Kostenentwicklung	5
2.2.7.	Auswirkungen der Motion auf die Praxis der Unterschutzstellungen	6
3.	Vernehmlassungsergebnis	7
3.1.	Bemerkungen und Anträge	7
3.1.1.	Ingress und § 14 Abs. 1 DSG	7
3.1.2.	§ 2 Abs. 1; § 4 und § 25 Abs. 1 Buchstabe a	7
3.2.	Stellungnahme des Regierungsrates zu der Vernehmlassung	9
3.3.	Weitere Anträge	10
4.	Änderung Denkmalschutzgesetz	11
4.1.	Inhalte der Teilrevision	11
4.2.	Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen	11
5.	Finanzielle Auswirkungen	12
6.	Antrag	13

### **1. Das Wichtigste in Kürze**

Am 10. Februar 2005 reichte die Kommission "Umsetzung der aktualisierten Finanzstrategie 2004 - 2010: Wachstumsabschwächung des Personalaufwandes und der Beiträge mit Zweckbindung" eine Motion betreffend Änderung des Denkmalschutzgesetzes ein. Ziff. 1 der Motion wurde vom Kantonsrat am 14. Dezember 2006 mit 35:34 Stimmen erheblich erklärt. Das Denkmalschutzgesetz vom 26. April 1990 (DSG; BGS 423.11) soll daher wie folgt geändert werden:

Es sind nur diejenigen Denkmäler dem Gesetz zu unterstellen,

- die gemäss § 2 Abs. 1 «einen sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen»;
- an deren Erhaltung gemäss § 4 «ein sehr hohes öffentliches Interesse besteht».

Gemäss heutigem Gesetz werden für die Unterschutzstellung bloss "ein besonderer wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Wert" und "ein erhebliches öffentliches Interesse" verlangt.

Zudem soll die aufgrund der Motion zwingende Teilrevision genutzt werden, um die gesetzliche Grundlage im Ingress zu vervollständigen.

Der Regierungsrat erfüllt damit einen verbindlichen Motionsauftrag, obwohl er damit nicht einverstanden ist. Besonders in landwirtschaftlichen Gegenden wirkt sich dies negativ aus.

## **2. Ausgangslage**

### **2.1. Motion**

Am 10. Februar 2005 reichte die Kommission "Umsetzung der aktualisierten Finanzstrategie 2004-2010: Wachstumsabschwächung des Personalaufwandes und der Beiträge mit Zweckbindung" eine Motion betreffend Änderung des Denkmalschutzgesetzes ein (Vorlage Nr. 1310.1 - 11661). Die Motionärinnen und Motionäre verlangten eine Verschärfung der Unterschutzstellungskriterien (Ziff. 1.1 und 1.2), die Aufhebung der kantonalen Denkmalkommission (Ziff. 2.1), die Reduktion der Aufgabenbereiche des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie (Ziff. 2.2), die Teilprivatisierung der Aufgaben der Denkmalkommission und/oder des Amtes (Ziff. 2.3), die Streichung der Denkmalpflegebeiträge an steuererhebende öffentlich-rechtliche Körperschaften (Ziff. 3), eine weitere Reduktion der Beitragssätze (Ziff. 4) sowie die Schaffung gesetzlicher Grundlagen, damit beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes die Gebote der Verhältnismässigkeit und der Wirtschaftlichkeit besser beachtet würden (Ziff. 5).

Der Regierungsrat lehnte in seinem Bericht und Antrag vom 26. September 2006 (Vorlage Nr. 1310.2 - 12196) die Motion ab und beantragte, nur Ziffer 1.1 sei teilweise erheblich zu erklären. Er stellte fest, dass die Kriterien für eine Unterschutzstellung in § 25 DSG sehr allgemein, mit vielen unbestimmten Rechtsbegriffen formuliert seien. Es nütze nichts, diese Bestimmungen durch andere allgemeine Formulierungen zu ersetzen. Es stelle sich zudem die Frage, ob die bisherigen Kriterien in der Praxis zu wenig streng ausgelegt und angewendet würden. Der Regierungsrat hätte es vorgezogen, die heutige Anforderung " ...von besonderem ... Wert..." gemäss § 25 Abs. 1 Bst. a auf Gesetzesstufe näher zu umschreiben.

Der Kantonsrat behandelte am 14. Dezember 2006 die Vorlage des Regierungsrates. Kantonsrätin Andrea Hodel als damalige Kommissionspräsidentin und Motionärin zeigte sich einverstanden, dem Antrag des Regierungsrates entsprechend, die Ziffern 2, 4 und 5 nicht erheblich zu erklären. Das Parlament folgte dann in allen Punkten dem Regierungsrat, einzig Ziffer 1 wurde mit 35:34 Stimmen erheblich erklärt.

Ziffer 1 der erwähnten Motion Denkmalschutz verlangt, dass das Denkmalschutzgesetz in dem Sinne abgeändert wird, dass nur noch Denkmäler unter Schutz gestellt werden können, die einen sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen, und an deren Erhaltung ein sehr hohes öffentliches Interesse besteht. Die Motionärinnen und Motionäre vertraten die Meinung, die Frage sei umstritten, ob wirklich jedes Objekt geschützt werden soll, sofern nur ein «besonderer» wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Wert und ein «erhebliches» öffentliches Interesse besteht. Gefordert sei viel mehr, dass für eine Beschränkung der Eigentumsgarantie ein «sehr hohes» öffentliches Interesse oder ein «sehr hoher» wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Wert bestehen müsse. Dies

vor allem vor dem Hintergrund der Praxis, dass frühere Bau- oder Renovationsünden heute mittels Beiträgen von Gemeinden und Kanton behoben würden.

## **2.2. Denkmalschutz**

### **2.2.1. Verfahren und Voraussetzungen der Unterschutzstellung**

Gemäss § 10 und § 11 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz; DSG; BGS 423.11) entscheiden der Regierungsrat bzw. die Direktion des Innern über die Unterschutzstellung von Denkmälern. Eine Unterschutzstellung erfolgt, sofern die Voraussetzungen gemäss § 25 Abs. 1 DSG erfüllt sind. Gemäss langjähriger Praxis müssen bei einer Unterschutzstellung zudem mindestens zwei der folgenden Kriterien kumulativ erfüllt sein: hoher kulturhistorischer Eigenwert, hoher Situationswert, besondere geschichtliche Bedeutung.

### **2.2.2. Bisherige Praxis bei der Unterschutzstellung**

Gesamthaft stehen im Kanton Zug 407 Bauwerke bzw. 1,7 % des Gebäudebestandes unter kantonalem Schutz<sup>1</sup>. Davon wurden 196 Objekte seit Inkrafttreten des kantonalen Denkmalschutzgesetzes im Jahre 1991 unter Schutz gestellt, d.h. durchschnittlich 12,3 Objekte pro Jahr.

Der Regierungsrat hat die bisherige Unterschutzstellungspraxis geprüft. Er stellt fest, dass der Heterogenität des Denkmalbegriffs entsprechend gewisse Unterschiede im Vollzug feststellbar sind.

#### **A. Bodendenkmäler**

Der Bauboom im wirtschaftlich prosperierenden Kanton, aber auch landwirtschaftliche Arbeiten und natürliche Vorgänge führen zur Zerstörung vieler Fundstellen. Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie bzw. dessen Abteilung Kantonsarchäologie ist für den Erhalt, die Pflege und die Erforschung der Bodendenkmäler zuständig. Die Fachstelle hat ihre Aufgabe bisher so wahrgenommen, dass bedrohte Fundstellen nicht unter Schutz gestellt, sondern in erster Linie vor der drohenden Vernichtung wissenschaftlich untersucht werden sollen. Die archäologische Rettungsgrabung stellt dabei eine Ersatzmassnahme anstelle der Erhaltung des zerstörten Originals dar. Von den rund 450 archäologischen Fundstellen (nur Bodendenkmäler) stehen lediglich drei bzw. 0,7 % unter Denkmalschutz (spätbronzezeitliche Pfahlbausiedlung Zug-Sumpf, jungstein-zeitliche Pfahlbausiedlung Risch-Oberrisch, frühmittelalterliches Gräberfeld Baar-Zugerstrasse). Die Unterschutzstellungspraxis wird äusserst restriktiv gehandhabt.

#### **B. Baudenkmäler in Bauzonen**

Die Kriterien für die Unterschutzstellungen von Baudenkmalern orientierten sich im Kanton Zug bisher an der gängigen schweizerischen Praxis. Dies zeigt sich daran, dass im Kanton Zug prozentual nicht mehr Gebäude unter Schutz stehen als in anderen Kantonen (407 Bauwerke bzw. 1,7 % des Gebäudebestandes)<sup>2</sup>. Teilweise wurden sogar Denkmäler von besonderem wissenschaftlichem, kulturellem oder heimatkundlichem Wert nicht unter Schutz gestellt; dies betraf Objekte mit schlechter Bausubstanz, mit mangelnder Nutzungsmöglichkeit, mit anderen unverhältnismässigen Erschwernissen oder mit fehlenden Finanzmitteln der Eigentümerinnen und Eigentümer.

<sup>1</sup> Stand: 31.12.2006; Bezugsgrösse: 23'653 Assekuranz-Nummern; ohne Wegkreuze, Bildstöcke und archäologische Fundstellen.

<sup>2</sup> Z.B. Kanton Aargau 2,5 %; Kanton St. Gallen 2,7%; Kanton Appenzell Ausserrhoden 3,0 %; Kanton Thurgau 5,0 %.

### **C. Baudenkmäler ausserhalb Bauzonen**

Ausserhalb der Bauzonen werden auch Objekte unter Schutz gestellt, die nicht in erster Linie als Einzelbau, sondern vor allem für das Ensemble wichtig sind. Dabei handelt es sich um Bauten, die aufgrund veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht mehr im ursprünglichen Sinn genutzt werden können. Weil das Raumplanungsrecht Umnutzungen stark einschränkt, sind solche Bauten faktisch dem Zerfall preisgegeben. Um für deren Erhalt die wirtschaftliche Voraussetzung zu schaffen, sieht Art. 24 Abs. d des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) vor, bei einer Unterschutzstellung eine zonenfremde Nutzung zuzulassen, wenn diese erstens dem Erhalt des Gebäudes dient und zweitens mit den Schutzziele übereinstimmt. So konnten in den vergangenen Jahren im Kanton Zug auf Antrag der Eigentümerschaft einige raumplanerische Ausnahmegewilligungen zur Umnutzung von ehemaligen landwirtschaftlichen Bauten nur dank einer Unterschutzstellung erteilt werden. Dabei wurden im Sinne einer wirtschaftlichen Flexibilisierung der Landwirtschaft auch Objekte von durchschnittlichem wissenschaftlichen, kulturellem oder heimatkundlichem Wert unter Denkmalschutz gestellt.

#### **2.2.3. Finanzielle Leistungen an geschützte Denkmäler**

Gemäss § 34 Abs. 1 und 2 DSG leisten Kanton und Gemeinden je gleich hohe Beiträge an die Kosten der Restaurierung von geschützten Denkmälern. Die Beiträge gelten in der Regel den substanzerhaltenden Aufwendungen und den bedeutenden Unterhaltsarbeiten.

#### **2.2.4. Beitragsberechtigte Massnahmen und Beitragssätze**

Als Teil der gesamten Sanierungskosten eines geschützten Objektes werden die denkmalpflegerelevanten Kosten bestimmt. Davon werden nach den amtsinternen Richtlinien die beitragsberechtigten Kosten ermittelt. Gemäss § 34 Abs. 2 DSG betrug der von Kanton und Gemeinden zu entrichtende Beitragssatz bis Ende 2005 35 % und bei Wandgemälden, Fresken, Skulpturen und dergleichen 80 %. Im Rahmen der Umsetzung der aktualisierten Finanzstrategie 2004-2010 beschloss der Kantonsrat am 2. Juni 2005 auf Antrag des Regierungsrates eine Reduktion der im Denkmalschutzgesetz festgelegten Staatsbeiträge an die Kosten der Restaurierung von geschützten Denkmälern. Die Beitragssätze wurden per 1. Januar 2006 von 35 % auf 30 % und bei Wandgemälden, Fresken, Skulpturen und dergleichen von 80 % auf 70 % reduziert (Vorlage Nr. 1280.2 - 11593).

#### **2.2.5. Geleistete Kantonsbeiträge 1991–2006**

Seit Inkrafttreten des kantonalen Denkmalschutzgesetzes im Jahre 1991 wurden pro Jahr durchschnittlich knapp 1.1 Mio. Franken an kantonalen Beiträgen ausbezahlt, wobei grosse jährliche Schwankungen zu verzeichnen sind (Abb. 1).

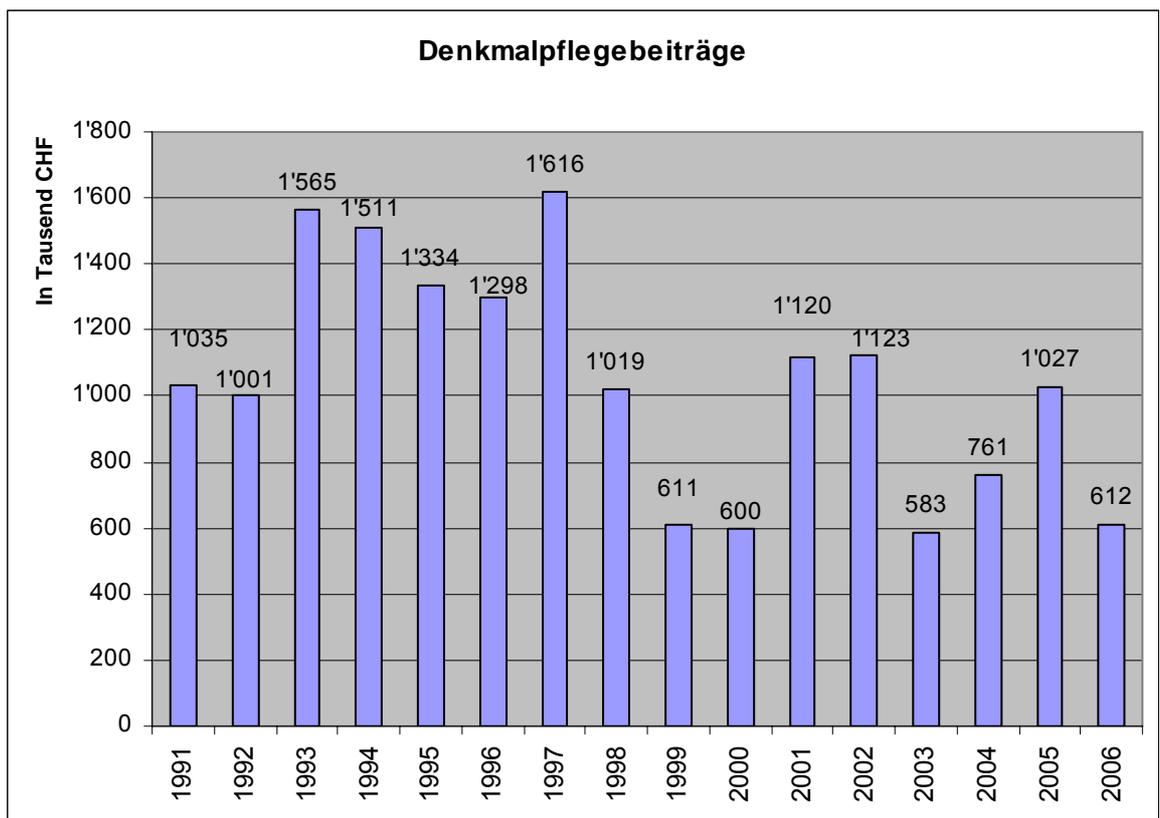
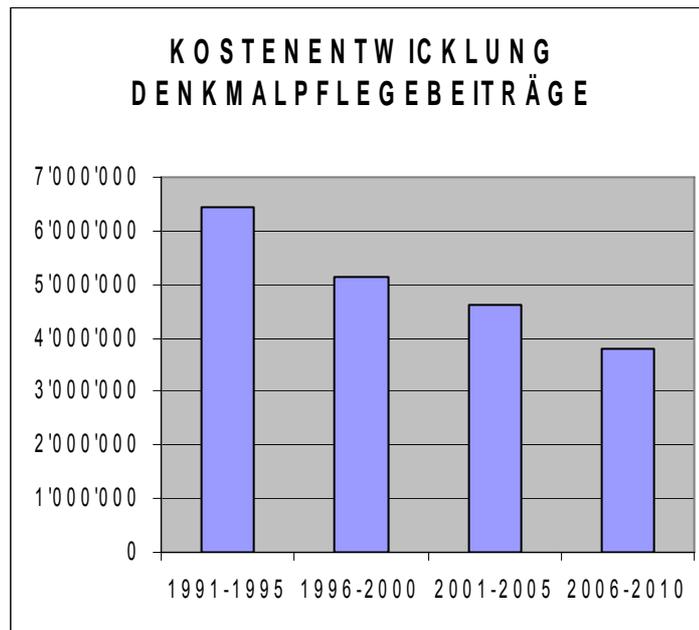


Abbildung 1: Kantonale Denkmalpflegebeiträge 1991 - 2006<sup>3</sup>

### 2.2.6. Allgemeine Kostenentwicklung

In der langfristigen Tendenz ist bei den Denkmalpflegebeiträgen eine allgemeine Kostenabnahme zu verzeichnen. In den letzten zehn Jahren wurden im Durchschnitt 24,3 % weniger Beiträge geleistet als von 1991 bis 1995. Für die Zukunft ist mit einer weiteren Reduktion der Beiträge zu rechnen (Abb. 2). Zum einen wird die vom Kantonsrat per 1. Januar 2006 beschlossene Reduktion der Beitragssätze Wirkung zeigen; es wird mit einer jährlichen Kostenersparnis von ca. Fr. 150'000.– gerechnet. Zum andern wird sich im Verlaufe der Zeit das Verhältnis zwischen potenziellen Schutzobjekten und bereits unter Schutz gestellten Objekten weiter reduzieren: Die Anzahl schützenswerter Objekte ist nicht beliebig gross, denn die Menge neuer potenzieller Schutzobjekte wird nur minimal wachsen. Es ist davon auszugehen, dass die zwischen 2006 und 2010 anfallenden Denkmalpflegebeiträge um rund 40 % tiefer ausfallen werden, als die Kosten der Zeit von 1991 bis 1995. Unter Berücksichtigung der seit 1991 aufgelaufenen Teuerung würde die Kostenreduktion noch massiver ausfallen.

<sup>3</sup> Werte ohne Beiträge an eigene Anstalten (2000: Fr. 919'363.05; 2006: Fr. 114'299.--).



**Abbildung 2: Kantonale Denkmalpflegebeiträge 1991 - 2010: kumulierte Beiträge pro 5 Jahre (ab 2007 Budget - und Schätzwerte)**

### 2.2.7. Auswirkungen der Motion auf die Praxis der Unterschutzstellungen

Für die unter Ziff. 2.2.2 genannten Denkmalkategorien hat die geplante Verschärfung der Unterschutzstellungskriterien folgende Konsequenzen:

#### A. Bodendenkmäler

Die Unterschutzstellung wird bei den archäologischen Bodendenkmälern ohnehin derart restriktiv gehandhabt, dass sie die Anforderungen der Motion bei weitem erfüllt.

#### B. Baudenkmäler in Bauzonen

Bei den Baudenkmälern innerhalb der Bauzonen dürfte die Verschärfung zu einem Rückgang an Unterschutzstellungen führen. Die neue Praxis wird in erster Linie diejenigen Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer betreffen, welche von sich aus die Pflege bzw. die Unterschutzstellung ihrer historisch wertvollen Liegenschaften beabsichtigen. Da die Menge potentieller Schutzobjekte nur minimal wächst, werden in der langfristigen Tendenz ohnehin immer weniger Objekte unter Schutz gestellt.

#### C. Baudenkmäler ausserhalb Bauzonen

Die Verschärfung der Unterschutzstellungskriterien wird den Handlungsspielraum bei den Baudenkmälern ausserhalb der Bauzone deutlich einschränken. Dies dürfte zu einem spürbaren Rückgang bei den Unterschutzstellungen führen. Die neue Praxis wird vor allem diejenigen Landwirtinnen und Landwirte betreffen, welche im Rahmen einer wirtschaftlichen Flexibilisierung aus rechtlichen Gründen eine Unterschutzstellung beantragt haben. In diesen Fällen steht den Einsparungen der Denkmalpflege die Beschränkung der Wirtschaftlichkeit von landwirtschaftlichen Betrieben gegenüber (siehe Ziff. 2.2.2. Bst. C).

### 3. Vernehmlassungsergebnis

Mit Beschluss vom 26. Juni 2007 beauftragte der Regierungsrat die Direktion des Innern zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens<sup>4</sup>. 28 Stellungnahmen sind eingegangen, neun befürworten die Teilrevision, 17 lehnen sie ab, zwei nehmen diesbezüglich keine Stellung, sondern gehen in ihrer Stellungnahme nur auf einzelne Punkte der Revisionsvorlage ein<sup>5</sup>.

Vernehmlasser/-in	Befürwortung Teilrev. DSG	Ablehnung Teilrev. DSG
Bürgergemeinden	Verband Bürgergemeinden	
Einwohnergemeinden	Neuheim	Baar
	Oberägeri	Cham
	Steinhausen	Hünenberg
	Unterägeri	Walchwil
		Zug
Katholische Kirchgemeinden	Zug	Baar
		Risch
		Unterägeri
Korporationsgemeinden		Hünenberg
Diverse Organe	Bauern-Verband	Kant. Denkmalkommission
Beschwerdeberechtigte Organisationen		Bauforum
		Industriepfad Lorze
		Militärhistorische Stiftung
		Vereinig. Ur-/Frühgeschichte
		Heimatschutz
Politische Parteien	CVP	Alternative
	FDP	SP
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>17</b>

#### 3.1. Bemerkungen und Anträge

##### 3.1.1. Ingress und § 14 Abs. 1 DSG

Die Nennung des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes wird in den Stellungnahmen befürwortet oder nicht kommentiert.

##### 3.1.2. § 2 Abs. 1; § 4 und § 25 Abs. 1 Buchstabe a

Viele Stellungnahmen halten fest, die neuen Formulierungen ("sehr hohen ... Wert"; "sehr hohes ... Interesse") seien vage und nicht klarer definiert als die bisherigen ("besonderen ... Wert"; "erhebliches ... Interesse"); unbestimmte Rechtsbegriffe würden durch andere ersetzt. Der Regierungsrat wies bereits in der Motionsbeantwortung vom 26. September 2006 auf diesen Sachverhalt hin (Vorlage Nr. 1310.2 - 12196). Der parlamentarische Auftrag verlangt jedoch eine generelle Verschärfung der Unterschutzstellungskriterien und nicht eine nähere Umschreibung einer zukünftigen Praxis.

##### 3.1.2.1. Argumente der Befürworterinnen und Befürworter

Neun Organisationen und Parteien befürworten die Gesetzesänderung. Gemäss ihrer Ansicht sei der Denkmalschutz aus heutiger Sicht zu hinterfragen und das Ziel des Denkmalschutzes

<sup>4</sup> Folgende 57 Gruppierungen wurden dazu eingeladen: Bürger-, Einwohner-, Kirch- und Korporationsgemeinden, kantonale Denkmalkommission, Zuger Bauern-Verband, Hauseigentümerverband Zug und Umgebung, beschwerdeberechtigte Organisationen im Verfahren der Unterschutzstellung von Denkmälern sowie die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien.

<sup>5</sup> Katholische Kirchgemeinde Cham-Hünenberg, Einwohnergemeinde Menzingen.

neu zu definieren. Es sei zwar richtig und sinnvoll, dass im Denkmalschutz sog. Zeitzeugen in das Verzeichnis der geschützten Denkmäler aufgenommen würden. Es dürfe aber nicht angehen, dass den Eigentümerinnen und Eigentümern Lasten auferlegt werden können. Umso wichtiger sei es darum zu wissen, welche Politik und Schutzstrategie der Regierungsrat bei der Unterschutzstellung von schützenswerten Objekten anwende, insbesondere bei Gebäuden neueren Datums. Die Unterschutzstellung habe mit der bereits erfolgten Reduktion der Beitragssätze von 35 % auf 30 % bzw. 80 % auf 70 % immer weniger einen geldwerten Vorteil. Vielmehr seien damit erschwerte Bauauflagen und grössere Schwierigkeiten bei der Nutzung verbunden.

Mit der Verschärfung sei sichergestellt, dass auch in Zukunft der Unterschutzstellung von sehr wichtigen Gebäuden mit sehr hohen öffentlichen Interessen oder einem sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichem Wert in richtiger und angemessener Weise Rechnung getragen werde. Weiter wurde ausgeführt, dass die Einschränkungen bei baulichen Massnahmen an schützenswerten Objekten bei den Bauernhäusern über dem eigentlichen Ziel des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege lägen. Viele schützenswerte alte Bauernhäuser hätten ungenügende Raumhöhen, Lichtverhältnisse und Schallschutz für eine zeitgemässe Nutzung. Gefordert werden mehr Freiräume bei baulichen Massnahmen, damit diese Objekte zeitgerecht saniert und genutzt werden können.

### **3.1.2.2. Argumente der Gegnerinnen und Gegner**

17 Organisationen und Parteien lehnen die Gesetzesrevision ab. Gemäss ihrer Ansicht ist das Denkmalschutzgesetz in seiner heutigen Form ein schlankes, praktikables und wirksames Gesetz, das sich in der Praxis gut bewährt habe. Die heute geltenden Begriffe seien mit "Augenmass" bei der Beurteilung der Objekte angewandt worden. Es habe sich in den vergangenen Jahren eine gefestigte Praxis eingebürgert, die Objekte von zweifelhaftem kulturellem Wert oder unangemessenen hohen Instandstellungs-Kosten ausschliesse. Es bestünde keine Notwendigkeit zur Verschärfung, eine restriktivere Anwendung sei auch mit dem heute geltenden Gesetz möglich. Die Teilrevision bringe keine qualitative Verbesserung. Mit der vorgeschlagenen Formulierung würden lediglich Objekte geschützt, die ohnehin kaum gefährdet seien. Eine Verschärfung der Unterschutzstellungskriterien würde ohne Not erfolgen. Der volkswirtschaftliche Schaden sei höher einzustufen als das mögliche, geringe Sparpotential. Auswirkungen auf Landwirtschaft und Tourismus seien nicht berechenbar. Eine finanzpolitisch motivierte Verschärfung der Praxis sei vor dem Hintergrund der seit 1991 rückläufigen Denkmalpflege-Kosten nicht angezeigt. Der Kanton Zug habe im Vergleich zu anderen Kantonen nicht sehr viele Bauten, welche im Inventar der schützenswerten Denkmäler enthalten seien oder gar unter Denkmalschutz stünden. Die Erhaltung und die Pflege der Kulturgüter dürfe nicht vom Geld gesteuert werden. Ein intelligenter Denkmalschutz leiste einen grossen Beitrag zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort und fördere den Tourismus. Der hohe Nutzen einer ausgewogenen Unterschutzstellungspolitik sei zu anerkennen. Für die Gemeinden könne die vorgesehene Gesetzesänderung einschneidende Folgen haben. Bedeutend für eine Unterschutzstellung sei in vielen Fällen nicht nur der historisch "messbare" Wert eines Objektes, sondern der politische und gesellschaftliche Wille einer Gemeinde, sich die Erinnerung an Ort, Zeit und Geschichte zu erhalten. Insbesondere lokale Kulturobjekte könnten durch die allzu restriktive Formulierung vom Sparwillen betroffen sein. Dies habe für jene Gemeinden, welche den Ortsbildschutz wahrnehmen und die Qualitäten des Erscheinungsbildes erhalten und fördern möchten, möglicherweise gravierende Folgen in der weiteren Zukunft.

### **3.1.2.3. Auswirkungen der Gesetzesrevision auf die Bauten ausserhalb der Bauzonen**

Weitgehend Einigkeit besteht in der Annahme, die Verschärfung der Unterschutzstellungskriterien werde insbesondere die Baudenkmäler ausserhalb der Bauzone betreffen. Die Gesetzesrevision werde die Möglichkeit einschränken, gestützt auf das eidgenössische und

kantonale Raumplanungsrecht unter Denkmalschutz stehende Gebäude zonenfremd zu nutzen. Die FDP stimmt zwar dem Regierungsrat zu, gerade im heutigen Umfeld einer liberalisierten Landwirtschaftspolitik die Umnutzung von landwirtschaftlichen Grundstücken ausserhalb der Bauzone zu erleichtern. Doch es sei klarzustellen, dass diese Erleichterungen nichts mit Denkmalpflege zu tun hätten. Vielmehr seien solche Erleichterungen im Raumplanungsgesetz und in den Baugesetzen umzusetzen. Das Denkmalschutzgesetz dürfe bezüglich den Bau- und Denkmälern ausserhalb der Bauzonen nicht als Umnutzungs- und Umzonungsgesetz missbraucht werden. Die Gegnerinnen und Gegner der Teilrevision sehen die Gefahr, dass insbesondere Bauernhäuser und Ökonomiegebäude mit Hilfe des Denkmalschutzes nicht mehr umgenutzt werden könnten. Die Möglichkeit zur sinnvollen Umnutzung von Gebäuden stelle in vielen Fällen den besten und wirkungsvollsten Denkmalschutz dar. Die ländlichen, weniger prominenten Bauten seien für die typische Kulturlandschaft von hoher Bedeutung. In ländlichen Gebieten würden Landschafts- und Denkmalschutz stark ineinander greifen. Es werde übersehen, dass gerade Objekte mit "nur" besonderem Wert sehr viel zur identitätsstiftenden Unverwechselbarkeit des Kantons beitragen. Es könne nötig sein, eine Liegenschaft zu schützen, die als isoliert betrachtetes Denkmal nicht von herausragender Bedeutung sei, aber im Kontext zu einem bestimmenden Bestandteil des Siedlungs- und Landschaftsbildes werde. Es gehe nicht darum, alle diese Objekte zu schützen, sondern darum, eine wichtige Kategorie nicht durch eine unglückliche Formulierung auszuschliessen. Wegen des rasanten Entwicklungsdrucks in Zug sei nicht zuletzt auch aus marktstrategischen Gründen der Erhalt des traditionellen Siedlungs- und Landschaftsbildes als wesentlicher Standortfaktor von grosser Bedeutung.

### **3.2. Stellungnahme des Regierungsrates zu der Vernehmlassung**

Der Regierungsrat anerkennt den hohen kulturellen, gesellschaftlichen, raumplanerischen und wirtschaftlichen Wert einer ausgewogenen Denkmalpflege. Die Zuger Denkmalpflege orientiert sich grundsätzlich an der gängigen schweizerischen Praxis. Unterschutzstellungen wurden bisher massvoll vollzogen, was sich an der vergleichsweise geringen Anzahl von Schutzobjekten ablesen lässt. Die Regierung ist der Meinung, dass aber auch mit der vom Parlament verlangten Gesetzesrevision in Zukunft eine wirksame Denkmalpflege betrieben werden kann. Sie geht davon aus, dass durch die Gesetzesrevision die Gebote der Verhältnismässigkeit und der Wirtschaftlichkeit noch stärker berücksichtigt werden, so wie dies von den Befürwortenden gefordert wird. Längerfristig sind vermehrt Entlassungen aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler zu erwarten bzw. wird sich ein Rückgang bei den Unterschutzstellungen und bei den Restaurierungsbeiträgen einstellen. Bei den Bodendenkmälern (Archäologie) werden die vom Kantonsrat verlangten höheren Kriterien für die Unterschutzstellung bereits eingehalten; eine Weiterführung dieser restriktiven Praxis steht im Einklang mit der Gesetzesrevision. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der kantonalen Denkmalkommission auch in Zukunft eine entscheidende Rolle zukommt, wenn es darum geht, das Denkmalschutzgesetz umzusetzen. Letztlich verlangt jede Unterschutzstellung eine ermessensweise Beurteilung. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die erhöhten Anforderungen für eine Unterschutzstellung ganz speziell in denjenigen Fällen Bedeutung zukommt, in denen die Eigentümerschaft und die Standortgemeinde gegen eine Unterschutzstellung sind. Andererseits muss eine den höheren Anforderungen entsprechende Unterschutzstellung bei triftigen Gründen auch gegen den Willen der Grundeigentümerin bzw. des Grundeigentümers und der Standortgemeinde durchsetzbar sein. Wie die FDP richtig anmerkt, sollte die Umnutzung von landwirtschaftlichen Bauten nicht im Rahmen des Denkmalschutzgesetzes geregelt werden. Verbesserte Möglichkeiten der Umnutzung von Liegenschaften ausserhalb der Bauzone können allenfalls im Rahmen der bevorstehenden Teilrevision des kantonalen Planungs- und Baugesetz geprüft werden.

### 3.3. Weitere Anträge

- Die Einwohnergemeinde Menzingen stellt den Antrag zur Streichung der Denkmalpflegebeiträge an steuererhebende öffentlich-rechtliche Körperschaften. Dieses ursprüngliche Anliegen der Motion wurde nicht erheblich erklärt, weshalb der Regierungsrat nicht mehr darauf eintritt.
- Die CVP moniert, in der Revisionsvorlage fehle die Verankerung eines Vorschlagsrechts des Hauseigentümerverbandes Zug und Umgebung (HEV) für die Besetzung der kantonalen Denkmalkommission. Der Regierungsrat habe ein solches Vorschlagsrecht im Bericht und Antrag vom 26. September 2006 (Vorlage Nr. 1310.2) zur Motion der Kommission "Umsetzung der aktualisierten Finanzstrategie 2004 2010" in Zusammenhang mit der Aufhebung der Denkmalkommission festgehalten.  
Da der diesbezügliche Teil der Motion nicht erheblich erklärt worden ist, verzichtet der Regierungsrat auf die gesetzliche Verankerung des Vorschlagsrechts. Er hat aber den Aspekten der Verhältnismässigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Neubesetzung der Kommission für die Legislatur 2007-2011 bereits Rechnung getragen und die Kommission von zehn auf acht Mitglieder verkleinert, was den Einfluss des Hauseigentümerverbandes stärkt.<sup>6</sup> Der HEV hat seit Bestehen der Denkmalkommission (seit 1991) darin Einsitz; dessen Vertretung ist auch in Zukunft unbestritten. Bei einer gesetzlichen Verankerung eines Vorschlagsrechts für den HEV müsste zur Wahrung der Rechtsgleichheit auch anderen Organisationen (Heimatschutz usw.) ein Vorschlagsrecht gewährt werden. Das würde zu einer deutlichen Vergrösserung der Denkmalkommission führen, was der Regierungsrat ablehnt.
- Weiter verlangt die CVP eine Ergänzung von § 23 DSG. Gemäss § 23 kann eine Eigentümerin oder ein Eigentümer eines Denkmals, das von Eigentumsbeschränkungen nach dem Denkmalschutzgesetz betroffen werden kann, bei der Planung eines bewilligungsfähigen Bauvorhabens bei der Direktion des Innern einen anfechtbaren Vorentscheid erwirken. Zusätzlich zum Vorentscheid gemäss § 23 sei nun die Möglichkeit einer Feststellungsverfügung aufzunehmen, die es einer Eigentümerin oder einem Eigentümer ohne konkrete Bauabsicht ermögliche, vor der Planung eines Bauvorhabens bereits zu wissen, was sie oder ihn erwarte, so dass allenfalls entsprechende Massnahmen in die Planung einfließen können. Auf diese Weise würde die Bauherrschaft bereits orientiert, bevor sie entsprechende Planungskosten generiere. Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die Stossrichtung dieses Antrags. Jedoch ist er der Meinung, dass eine Änderung nicht nötig ist, weil das geltende Recht bereits vorsieht, dass bei Planung eines bewilligungspflichtigen Bauvorhabens ein Vorentscheid möglich ist. Die CVP will, dass ohne diese einschränkende Voraussetzung ein Vorentscheid erwirkt werden kann. Dadurch würde die staatliche Tätigkeit erheblich ausgedehnt, mit entsprechender Personalkostenfolge, ohne dass ein konkreter Nutzen für den Privaten ersichtlich ist. Das geltende Recht reicht aus.
- Der Bauernverband verlangt eine bessere Orientierung der Eigentümerinnen und Eigentümer von geschützten Objekten über die Rechte und Pflichten, die mit einer Unterschutzstellung verbunden sind. Eine Verbesserung der Kommunikation sei insbesondere in der ersten Planungsphase erwünscht. Der Bauernverband schlägt drei konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Information vor. Zwei davon wurden von der Direktion des Innern bereits aufgenommen: Sowohl eine allgemeine Checkliste als auch die Durchführung einer Informationsveranstaltung befinden sich in Planung. Hingegen erachtet der Regierungsrat die Schaffung einer Anlaufstelle oder einer neutralen Beratung für Landwirtinnen und Landwirte nicht als notwendig. Die Direktion des Innern wird prüfen, ob sich das Anliegen

---

<sup>6</sup> Die Denkmalkommission setzt sich zusammen aus der Präsidentin (Vorsteherin Direktion des Innern; von Amtes wegen), drei Gemeindevertreter/-innen sowie je einer Vertretung des Hauseigentümerverbandes, des Bauernverbandes, des Heimatschutzes und einer weiteren kantonalen Vereinigungen, die sich mit dem Denkmalschutz befasst.

zusammen mit dem landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrum Schluechthof umsetzen lässt.

#### **4. Änderung Denkmalschutzgesetz**

##### **4.1. Inhalte der Teilrevision**

Die Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes beinhaltet Folgendes:

- Umsetzung der Motion "Denkmalpflege" vom 10. Februar 2005
- Redaktionelle Bereinigung des Denkmalschutzgesetzes betreffend das eidgenössische Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG; SR 451).

##### **4.2. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen**

###### **Ingress**

Das eidgenössische Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG; SR 451) regelt die Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone in den Bereichen Heimatschutz und Denkmalpflege. Die langjährig gelebte Praxis im Kanton Zug richtet sich nach den Bestimmungen des NHG und der dazugehörigen Verordnung (Art. 9 NHG; Art. 4, Absatz 1 und Art. 26 Absatz 1 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz; NHV; SR 451.1). Im Übrigen entspricht dies auch der schweizerischen Praxis. Es ist daher folgerichtig, sowohl im Ingress, als auch in § 14 Abs. 1 DSG auf das NHG zu verweisen.

###### **§ 2 Abs. 1, § 4 und § 25 Absatz 1 Buchstabe a**

Da die Änderung der § 2 Abs. 1 und § 4 dieselben Sachverhalte betrifft und in § 25 Abs. 1 Bst. a) eine zu § 2 Abs. 1 gleichlautende Formulierung besteht, werden die drei Paragraphen gemeinsam behandelt.

Heute können Objekte unter Schutz gestellt werden, die einen besonderen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen (§ 2 Abs. 1), und an deren Erhaltung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht (§ 4).

Die Motion "Denkmalpflege" vom 10. Februar 2005 (Vorlage Nr. 1310.1 - 11661) verlangt, dass nur noch Denkmäler unter Schutz gestellt werden können, die einen sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen, und an deren Erhaltung ein sehr hohes öffentliches Interesse besteht.

Der wissenschaftliche, kulturelle und heimatkundliche Wert eines Baudenkmals beruht auf verschiedenen Aspekten der Bedeutung, die das Baudenkmal hat. Im Wesentlichen lassen sich drei Aspekte unterscheiden. Diese betreffen erstens den Ort, an dem das Baudenkmal steht, zweitens seine zeittypische architektonische Qualität und drittens die Geschichte, die mit dem Baudenkmal verbunden ist. Grundsätzlich ist jeder Bau ein Zeitzeuge. Seine ortsprägende, architektonische und historische Bedeutung kann sich auf das lokale, regionale oder nationale Umfeld beziehen.

Der wissenschaftliche Wert eines Baudenkmals bezieht sich auf seine Stellung in der Forschung, der kulturelle Wert auf seine architektonischen Qualitäten und deren Bedeutung für die Gesellschaft und der heimatkundliche Wert auf seine identitätsstiftende Bedeutung. Diese Werte sind unabhängig davon, ob das Baudenkmal im lokalen, regionalen oder nationalen Umfeld relevant ist. Wie die Bauernhausforschung zeigt, sind auch lokal bedeutende Objekte von grossem wissenschaftlichem Wert, und die Kunstdenkmälerinventarisierung belegt, dass auch bescheidene Objekte von grossem kulturellen Wert sein können.

In der verschärften zukünftigen Praxis soll ein Baudenkmal dann einen sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen und heimatkundlichen Wert aufweisen, wenn seine ortsprägende,

architektonische und historische Bedeutung überdurchschnittlich ist. Dann ist auch seine Erhaltung von sehr hohem öffentlichen Interesse. Dieser Wert und dieses Interesse gelten gleichermaßen für Baudenkmäler von lokaler, regionaler und nationaler Bedeutung.

#### § 14

Art. 25 Abs. 2 NHG sagt, dass die Kantone Fachstellen für den "Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege" bezeichnen. Aus dem Aufgabenbereich gemäss § 14 des DSG geht klar hervor, dass das Amt für Denkmalpflege und Archäologie die Fachstelle für Denkmalpflege ist.

### 5. Finanzielle Auswirkungen

Die Verschärfung der Unterschutzstellungskriterien wird zu einer Abnahme der Unterschutzstellungen führen. Die Folge wird auch eine Reduktion der Denkmalpflegebeiträge sein. Die Einsparungen dürften mit der Zeit etwas zunehmen, gesamthaft aber jährlich weniger als 10 % der heutigen Denkmalpflegebeiträge ausmachen (Rechnung 2006: Fr. 612'000.--). Weiterhin müssen Beiträge an bereits unter Schutz stehende Denkmäler ausgerichtet werden, auch wenn sie die nun verschärften Unterschutzstellungskriterien nicht erfüllen. Diesem Sparpotential stehen aber auch volkswirtschaftliche Nachteile gegenüber. Erstens generiert jeder Franken Denkmalpflegebeiträge ein Mehrfaches an Neuinvestitionen. Zudem wird die Landwirtschaft wegen der rechtlichen Verknüpfung der Umnutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Bauten mit dem Denkmalschutz in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung fallweise erheblich eingeschränkt werden (Art. 24 Abs. d RPG). Es kann damit gerechnet werden, dass im ersten Jahr nach der Inkraftsetzung der Teilrevision ein Minderaufwand von Fr. 40'000.-, im zweiten Jahr ein Minderaufwand von Fr. 50'000.- und im dritten Jahr ein Minderaufwand von Fr. 60'000.- resultieren wird.

Die Herstellung des Bezugs des kantonalen Denkmalschutzgesetzes zum NHG hat keine finanziellen Auswirkungen, da die langjährig gelebte Praxis im Kanton Zug sich ohnehin nach den Bestimmungen des NHG und der dazugehörigen Verordnung richtete.

A)	Investitionsrechnung	2008	2009	2010	2011
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan:				
	• bereits geplante Ausgaben				
	• bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektive Ausgaben				
	• effektive Einnahmen				

B)	Laufende Rechnung	2008	2009	2010	2011
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan:				
	• bereits geplanter Aufwand				
	• bereits geplanter Ertrag				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektiver Aufwand	0	- 40'000	- 50'000	- 60'000
	• effektiver Ertrag				

## **6. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- auf die Vorlage Nr. 1629.2 - 12599 einzutreten und ihr zuzustimmen;
- die Motion der kantonsrätlichen Kommission "Umsetzung der aktualisierten Finanzstrategie 2004-2010: Wachstumsabschwächung des Personalaufwandes und der Beiträge mit Zweckbindung" (Vorlage Nr. 1310.1 - 11661) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 22. Januar 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio