



**Motion von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg  
betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug  
(Vorlage Nr. 2342.1 - 14549)**

**Motion von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg  
betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug  
(Vorlage Nr. 2453.1 – 14823)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 10. März 2015

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg haben am 13. Januar 2014 eine Motion betreffend die Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2342.1 - Laufnummer 14549) eingereicht. Der Kantonsrat hat diese Motion am 30. Januar 2014 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Am 25. November 2014 haben dieselben Kantonsräte eine Motion betreffend die Unterschutzstellung der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2453.1 – Laufnummer 14823) eingereicht. Der Kantonsrat hat diese Motion am 11. Dezember 2014 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Die beiden Motionen betreffen die Denkmalpflege im Kanton Zug sowie das Denkmalschutzgesetz und damit dasselbe Themenfeld. Aus diesem Grund werden die beiden Motionen der Einfachheit halber gleichzeitig behandelt. Wir unterbreiten Ihnen zu den beiden Motionen Bericht und Antrag und gliedern diesen wie folgt:

1. In Kürze
2. Gesetzliche Regelung und Praxis im Kanton Zug
3. Aufgaben des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie
4. Massnahmen zur Qualitätssicherung
5. Behandlung der Begehren der Motion vom 13. Januar 2014
  - 5.1. Umsetzung der Denkmalpflege im Sinne der Zuger Bevölkerung
  - 5.2. Zurverfügungstellung von Richtlinien, Reglementen und Leitbildern
  - 5.3. Rechtssicherheit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betreffend Schutzobjekte herstellen
  - 5.4. Auflösung der heutigen Denkmalkommission und Neubesetzung durch den Kantonsrat entsprechend der Parteienstärke
  - 5.5. Reduktion der denkmalpflegerischen Tätigkeit im Kanton Zug auf die minimalen Anforderungen von übergeordnetem Recht
  - 5.6. Definition der maximalen Anzahl möglicher Schutzobjekte für jede Zeitepoche
  - 5.7. Überprüfung der organisatorischen Einteilung des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie
  - 5.8. Überprüfung der Personalressourcen der kantonalen Denkmalpflege
  - 5.9. Ortsbildschutz in der Kompetenz der Gemeinden

6. Behandlung der Begehren der Motion vom 25. November 2014
  - 6.1. Einverständnis der Eigentümerschaft für eine Unterschutzstellung
  - 6.2. Vertragliche Unterschutzstellungen im Einvernehmen mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern
7. Antrag

## 1. In Kürze

**Der Regierungsrat räumt der raschen Vervollständigung des Inventars der schützenswerten Denkmäler hohe Priorität ein. Er beantragt, die Pflicht zur regelmässigen Aktualisierung neu gesetzlich zu verankern. Die Forderung der zweiten Motion, dass künftig die Unterschutzstellung eines Objekts gegen den Willen der Eigentümerschaft nicht mehr möglich sein solle, lehnt der Regierungsrat ab. Sie könnte zu einem unwiederbringlichen Verlust wertvoller baukultureller Zeugen im Kanton führen. Stattdessen schlägt der Regierungsrat vor, im Gesetz neu die Möglichkeit zu schaffen, Denkmäler mittels vertraglicher Vereinbarung zwischen Eigentümerschaft und Behörde zu schützen.**

Im Kanton Zug ist die historisch gewachsene Kulturlandschaft überdurchschnittlichem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum ausgesetzt. Gemäss gesetzlichem Auftrag stellt die Denkmalpflege sicher, dass der Kanton Zug trotz enorm hoher Planungs- und Bautätigkeit bedeutende Elemente seines baugeschichtlichen Erbes bewahren und die Baukultur weiterentwickeln kann. Baudenkmäler sind von grosser öffentlicher Wahrnehmung; ihr Erhalt wird von einem Teil der Bevölkerung sehr begrüsst und stösst bei einem anderen Teil auf Unverständnis.

### **Inventar der schützenswerten Denkmäler**

Das Inventar der schützenswerten Denkmäler ist von zentraler Bedeutung für die Rechtssicherheit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Es stellt sicher, dass die denkmalpflegerischen Interessen frühzeitig bekannt sind. Die Arbeiten zur Vervollständigung des Inventars sind anhand genommen worden und gegenwärtig am Laufen. Der bisherige Terminplan wird angesichts der Budgetkürzung im Amt für Denkmalpflege und Archäologie zwar überprüft werden müssen. Im Interesse der Rechtssicherheit sollen die Gebote der Vollständigkeit und der periodischen Aktualisierung des Inventars gesetzlich verankert werden.

### **Erhalt für spätere Generationen**

Ziel einer Unterschutzstellung ist die dauernde Erhaltung eines Gebäudes für spätere Generationen. Dieses öffentliche Interesse kann nicht von der Zustimmung einzelner Betroffener abhängen. Die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers für eine Unterschutzstellung soll deshalb weiterhin nicht höher gewichtet werden als das öffentliche Interesse am Erhalt von Denkmälern. Hingegen empfiehlt der Regierungsrat zu prüfen, ob die Möglichkeit zur einvernehmlichen Unterschutzstellung von Denkmälern mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag neu im Gesetz verankert werden soll. Dieses Vorgehen wird in einigen Kantonen seit längerem mit Erfolg angewendet. Es erlaubt den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern, ihre Anliegen von Beginn an einzubringen.

### **Massnahmen zur Qualitätssicherung**

Der Auftrag der Denkmalpflege ist in einem Gesetz verankert. Dessen *rechtskonforme Umsetzung* wurde in der Vergangenheit in verschiedenen Gerichtsverfahren bestätigt. Aus rechtlicher Sicht besteht bezüglich der von den Motionären geforderten Umsetzung der Denkmalpflege «im Sinne der Zuger Bevölkerung» kein Handlungsbedarf. Zur Überprüfung der *Qualität der Aufgabenerfüllung* durch das Amt für Denkmalpflege und Archäologie hat die Direktion des In-

nen im Sommer 2014 die Zufriedenheit von drei wichtigen Anspruchsgruppen der Denkmalpflege durch ein externes Unternehmen untersuchen lassen. Das Resultat der Untersuchung zeigt, dass die Bedeutung des Denkmalschutzes an sich und die Fachkompetenz der Mitarbeitenden der Denkmalpflege positiv bewertet werden. Die Auswertung zeigt aber auch Handlungsbedarf auf, so im Planungs- und Realisierungsprozess oder auch im Dialog mit Betroffenen. Im Rahmen eines Ende 2014 gestarteten Qualitätsmanagements geht das Amt für Denkmalpflege und Archäologie im Auftrag der Direktion die wichtigsten Themen an: Die Klärung und Verbesserung von Prozessen sowie die vermehrte Erarbeitung von internen Richtlinien und die Veröffentlichung von Merkblättern zu wichtigen Themen.

### **Bewährte Zusammensetzung der Denkmalkommission**

Die Denkmalkommission ist ein Fachgremium. Die Expertinnen und Experten beraten die Exekutive in der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags. Die Entscheidung des demokratisch legitimierten Regierungsrats kann gerichtlich überprüft werden. Eine solide fachliche und rechtliche Vorarbeit der Kommission ist daher wichtig. Mit einer Zusammensetzung der Denkmalkommission nach parteipolitischen Vorgaben bestünde die Gefahr, dass die fachlichen Kriterien eines Schutzentscheids (Schutzwürdigkeit; Schutzzumfang in Bezug auf mögliche Veränderungsmöglichkeiten; Zumutbarkeit von Schutzmassnahmen unter Berücksichtigung des baulichen Zustands eines Gebäudes) nicht mehr ausreichend geprüft werden könnten. Eine (einzig) parteipolitisch geprägte Interessenvertretung wäre zu einseitig. Priorität hat das Fachwissen. Die Direktion des Innern wird dem Regierungsrat jedoch ein Anforderungsprofil für die Denkmalkommission und deren Mitglieder unterbreiten. Es ist zu definieren, welche Kompetenzen in der Kommission vertreten sein sollen.

### **Erhalt von Denkmälern als wichtige öffentliche Aufgabe**

Gerade in einem schnell wachsenden Umfeld ist der Erhalt von wichtigen Zeugen der Vergangenheit von grosser Bedeutung. Mit der Unterzeichnung zweier internationaler Konventionen hat sich die Schweiz 1972 und 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes verpflichtet. Die Umsetzung des denkmalpflegerischen Auftrags muss so erfolgen, dass sie für direkt betroffene Eigentümerschaften und für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sind. Dieses Anliegen soll mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen – der Verankerung der regelmässigen Aktualisierung des Inventars und der Möglichkeit zur vertraglichen Unterschutzstellung – umgesetzt werden.

## **2. Gesetzliche Regelung und Praxis im Kanton Zug**

Gemäss § 10 und § 11 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz, DMSG; BGS 423.11) entscheiden der Regierungsrat bzw. die Direktion des Innern über die Unterschutzstellung von Denkmälern. Eine Unterschutzstellung erfolgt, sofern an der Erhaltung eines Denkmals ein sehr hohes öffentliches Interesse besteht (§ 4 DMSG) und das Objekt einen sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweist (§ 25 Abs. 1 DMSG)<sup>1</sup>. Die Eigentümerschaft eines Denkmals, die Standortgemeinde und die kantonale Denkmalkommission besitzen das Antragsrecht und sind Parteien im Unterschutzstellungsverfahren (§ 24 Abs. 1 DMSG). Gesamthaft stehen im Kanton Zug 516 Bauwerke bzw. 2,1 Prozent des Gebäudebestandes unter kantonalem

---

<sup>1</sup> Bis Ende 2008 waren bloss ein *erhebliches* öffentliches Interesse sowie ein *besonderer* wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Wert verlangt.

Schutz<sup>2</sup>. Davon wurden 290 Objekte seit Inkrafttreten des kantonalen Denkmalschutzgesetzes im Jahre 1991 unter Schutz gestellt, d.h. durchschnittlich rund zwölf Objekte pro Jahr.

Gemäss § 34 Abs. 1 und 2 DMSG 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. Der von Kanton und Gemeinden zu entrichtende Beitragssatz beträgt 30 Prozent, bei Wandgemälden, Fresken, Skulpturen und dergleichen 70 Prozent (§ 34 Abs. 2 DMSG). Im Rahmen der Umsetzung der aktualisierten Finanzstrategie 2004–2010 beschloss der Kantonsrat am 2. Juni 2005 auf Antrag des Regierungsrats eine Reduktion der im Denkmalschutzgesetz festgelegten Staatsbeiträge an die Kosten der Restaurierung von geschützten Denkmälern. Die Beitragssätze wurden per 1. Januar 2006 von 35 Prozent auf 30 Prozent und bei Wandgemälden, Fresken, Skulpturen und dergleichen von 80 Prozent auf 70 Prozent reduziert.<sup>3</sup>

Der Regierungsrat wählt die kantonale Denkmalkommission und achtet dabei auf eine ausgewogene Interessenvertretung (§ 10 Abs. 3, § 12 Abs. 1 DMSG). Die Kommission wird von Amtes wegen von der Direktorin bzw. dem Direktor des Innern präsiert. Die Denkmalkommission stellt Antrag an die Direktion des Innern für die Aufnahme von Objekten ins Inventar der schützenswerten Denkmäler oder deren Entlassung aus dem Inventar, für die Unterschutzstellung oder Schutzentlassung von Objekten sowie für Beiträge an die Restaurierung. Weiter berät die Kommission das Amt für Denkmalpflege und Archäologie in grundlegenden Fragen und wirkt bei Stellungnahmen zu wichtigen planerischen und baulichen Massnahmen im Bereich des Denkmal- und Kulturgüterschutzes mit (§§ 12 und 13 DMSG).

### **3. Aufgaben des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie**

Die denkmalpflegerische Tätigkeit des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie betrifft von Gesetzes wegen (§ 14 Abs. 1 DMSG) die Vorbereitung der Geschäfte zuhanden der zuständigen Behörden, namentlich bei Verfahren zur Inventaraufnahme oder -entlassung, zur Unterschutzstellung von Bauwerken und bei der Gewährung von Beiträgen an die Restaurierung geschützter Denkmäler. Weiter führt das Amt das kantonale Verzeichnis der geschützten Denkmäler und das Inventar der schützenswerten Denkmäler. Die unentgeltliche Bauberatung ist eine wichtige Voraussetzung für die fachgerechte Restaurierung und Modernisierung der historischen Bausubstanz. Dabei bilden die Bauforschung und die Kunstdenkmälerforschung mit ihren Dokumentationen die wissenschaftliche Basis für die praktische Denkmalpflege. Die Denkmalpflege gibt jährlich rund 300 Stellungnahmen zu Planungen und Bauvorhaben zuhanden der kommunalen und kantonalen Baubehörden ab. Diese betreffen geschützte oder inventarisierte Denkmäler, Bau- und Planungsvorhaben im Umgebungsbereich geschützter Bauten oder in Ortsbildschutzzonen<sup>4</sup>. Die Denkmalpflege wirkt zudem bei Vernehmlassungen in Beschwerdeverfahren sowie in Beurteilungsgremien von Wettbewerben und Studienaufträgen mit. All diesen Gebieten ist gemeinsam, dass historische Gebäude, Anlagen und Freiräume den Ort prägen und damit wesentlich zur Erlebnisqualität beitragen. Für die praktische Denkmalpflege ver-

---

<sup>2</sup> Stand: 10. Juni 2014; Bezugsgrösse: 24'638 Assekuranz-Nummern; ohne Wegkreuze, Bildstöcke und archäologische Fundstellen.

<sup>3</sup> (Vorlage 1280.2-11593).

<sup>4</sup> Z.B. historische Industriegebiete wie Neuägeri, Papierfabrik Cham oder V-Zug; Ortsbildschutzzonen wie die Gartenstadt in Zug, die Wohn- und Gewerbegebiete Langrüti in Hünenberg, Hagendorn in Cham sowie «Perlen» wie der Zurlaubenhof in Zug.

bindet sich die traditionelle Aufgabe der Gebäudeerhaltung und des Umgebungsschutzes mit städtebaulichen Anliegen.

Die Pflege der historisch gewachsenen Kulturlandschaft hat in Zug im dynamischen Rahmen eines überdurchschnittlichen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums zu geschehen. Eine neue Herausforderung betrifft die Beurteilung von energetischen Massnahmen (Wärmedämmung, Energiegewinnung) an Baudenkmalern und in Ortsbildschutzzonen. Hier gilt es Lösungen zu finden, die zugleich ökologischen und denkmalpflegerischen Anliegen gerecht werden. Die Denkmalpflege leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass der Kanton Zug trotz enorm hoher Planungs- und Bautätigkeit wichtige Elemente seines gebauten Kulturerbes bewahren und qualitativ weiterentwickeln kann.

#### **4. Massnahmen zur Qualitätssicherung**

Aufgrund der vorliegenden Motion und direkter Hinweise hat die Direktion des Innern im Sommer 2014 ein externes, spezialisiertes Unternehmen beauftragt, mittels Befragung die Zufriedenheit von drei Anspruchsgruppen in Bezug auf die Denkmalpflege im Kanton Zug zu untersuchen.

Verschiedene Schwierigkeiten waren sowohl der Direktion des Innern als auch dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie schon vor der Einreichung der Motion bzw. der Umfrage bekannt. Entsprechende Massnahmen zu deren Behebung wurden bereits früher eingeleitet und die Denkmalpflege wurde personell verstärkt. Organisation und Prozesse des Amtes wurden überprüft und führten 2013 zu einer Reorganisation. Die wichtigsten Änderungen betrafen die Abschaffung von Doppelspurigkeiten, die Bildung von ausgewogenen Abteilungsgrössen, die konsequente Ausrichtung der Organisation auf die Kernprozesse des Amtes sowie eine Stärkung der Managementfunktionen und der Führung. Insbesondere wurde der latent überlastete Denkmalpfleger administrativ entlastet und mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet.

Die Studie zeigt aus der Sicht der drei befragten Anspruchsgruppen (Architektinnen und Architekten, Eigentümerschaften, Mitglieder der beteiligten Bewilligungsbehörden im Kanton und in den Gemeinden) Handlungsbedarf bei der Denkmalpflege auf<sup>5</sup>. Obwohl die Wichtigkeit und die Bedeutung der Denkmalpflege als öffentlicher Aufgabe unbestritten sind, sind alle drei befragten Zielgruppen insgesamt nicht durchwegs zufrieden mit den Leistungen der Denkmalpflege. Die grössten Kritikerinnen und Kritiker befinden sich unter den Architektinnen und Architekten und nicht unter der Eigentümerschaft. Kritisiert werden das «Image», die «Rolle der Denkmalpflege im Planungs- und Realisierungsprozess» und weitere Aspekte wie z.B. die «Berücksichtigung der Interessen der Eigentümerschaft». Positiv bewertet werden neben den Aspekten der Wichtigkeit des Denkmalschutzes an sich insbesondere die Fachkompetenz sowie Umgangsformen und Freundlichkeit der Mitarbeitenden der Denkmalpflege.

Das mit der Untersuchung beauftragte Unternehmen hat die Ergebnisse aus der Kundenbefragung ausgewertet. Daraus resultierten verschiedene Handlungsempfehlungen. Die Direktion des Innern hat das Amt beauftragt, ein Projekt zur Prüfung und Umsetzung von Verbesserungen an die Hand zu nehmen. Die Rückmeldungen der direkt Betroffenen bilden dabei eine

---

<sup>5</sup> Denkmalpflege Kanton Zug: Kundenbefragung durch Input Consulting AG siehe Homepage Amt für Denkmalpflege und Archäologie: [www.zg.ch/ada](http://www.zg.ch/ada) > Rubrik "Abteilung Denkmalpflege und Bauberatung" > "Direkt zu" > "Kundenbefragung 2014".

wichtige Grundlage für die Planung konkreter Massnahmen, die ab Anfang 2015 sukzessive umgesetzt werden.

Die Massnahmen setzen auf zwei Ebenen an: Zum einen werden die internen Prozesse der Denkmalpflege sowie die Schnittstellen zu anderen Abteilungen und Ämtern wie auch zu den kommunalen Baubewilligungsbehörden durchleuchtet. Dies wird im Rahmen des ebenfalls im November 2014 gestarteten Projekts zur Einführung eines Qualitätsmanagements für das ganze Amt erfolgen, das von einer externen Firma professionell unterstützt wird. Erste Massnahmen, die eine effizientere Behandlung von Bauanfragen und Baugesuchen sowie die Klärung der Abläufe im Unterschutzstellungsverfahren zum Ziel haben, sollen bereits im ersten Halbjahr 2015 greifen.

Zum anderen soll eine verstärkte und zielgerichtete Kommunikation sicherstellen, dass Verfahren, Ziele und Inhalte denkmalpflegerischer Massnahmen sowohl für die direkt Betroffenen wie auch für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sind. Bestehende Leitlinien und Merkblätter zur Denkmalpflege sollen für den Kanton Zug aufbereitet und deren Anwendung im praktischen Alltag für die Öffentlichkeit transparent dargestellt werden (vgl. dazu auch oben). Auch hier sollen erste Resultate bis Mitte 2015 vorliegen.

## **5. Behandlung der Begehren der Motion vom 13. Januar 2014**

Die nachfolgende Motionsbeantwortung orientiert sich an den einzelnen Motionsbegehren.

### **5.1. Umsetzung der Denkmalpflege im Sinne der Zuger Bevölkerung**

Die Motionäre wollen den Regierungsrat dazu verpflichten, die gesetzlichen und reglementarischen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Denkmalpflege im Kanton Zug «im Sinne der Zuger Bevölkerung umgesetzt» werde. Es gibt keine repräsentativen Meinungsumfragen, wonach die Denkmalpflege nicht bereits heute im Sinne der Bevölkerung gehandhabt werden soll.

Aus einer im Auftrag des Bundesamtes für Kultur im Sommer 2014 durchgeführten repräsentativen Umfrage<sup>6</sup> geht hervor, dass das baukulturelle Erbe in der Schweiz eine hohe Wertschätzung genießt: Für 95 Prozent der Schweizer Bevölkerung ist die Erhaltung der Baudenkmäler von grosser Bedeutung. Von ebenfalls 95 Prozent der Befragten wird die Bedeutung des baukulturellen Erbes für den Tourismus in der Schweiz als hoch eingeschätzt. Historische Bauten sind auch im Alltag der Schweizer Wohnbevölkerung bedeutend: Für die Hälfte der Schweizerinnen und Schweizer stellt der baukulturelle Wert einer Wohnung oder Umgebung ein «ziemlich wichtiges» oder «sehr wichtiges» Auswahlkriterium bei der Wohnungssuche dar, 53 Prozent wären bereit, dafür etwas mehr zu bezahlen. Unabhängig von den Finanzen würden 55 Prozent gern in einem historischen Quartier oder Gebäude wohnen und 59 Prozent wären «sicher» oder «wahrscheinlich bereit», dafür auch gewisse Komforteinbussen in Kauf zu nehmen. Bei der Wahl des Ferienorts ist für beachtliche drei Viertel der Befragten (77 Prozent) ein historisches, authentisches Ortsbild ein wichtiges Auswahlkriterium. Auch die eingangs zitierte Kundenbefragung zur Zuger Denkmalpflege hat gezeigt, dass die Wichtigkeit und die Bedeutung des Denkmalschutzes als öffentliche Aufgabe unbestritten sind.

---

<sup>6</sup> Umfrage zur Bedeutung des Kulturerbes in der Schweiz, durchgeführt im Auftrag des Bundesamtes für Kultur, Juli 2014,

<http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04273/05004/index.html?lang=de>.

Mit der Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes vom 28. August 2008 wurden die Anforderungen an eine Unterschutzstellung per 2009 erhöht (*sehr hoher* wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Wert und *sehr hohes* öffentliches Interesse). Die Tatsache, dass beispielsweise an der Marktgasse in Baar jüngst eine ganze Zeile historischer Häuser abgerissen und kein einziges Haus unter Denkmalschutz gestellt wurde, belegt exemplarisch, dass die Denkmalpflege die vom Parlament per 2009 beschlossenen erhöhten Schutzanforderungen in der Praxis umsetzt. Ein weiterer Hinweis auf die konsistente und gesetzeskonforme Arbeit der Denkmalpflege ist die Tatsache, dass zehn von elf Beschwerden gegen Unterschutzstellungen während der vergangenen Legislatur von Regierungsrat, Verwaltungsgericht oder Bundesgericht abgewiesen bzw. die Unterschutzstellungen bestätigt wurden. Schliesslich ist darauf zu verweisen, dass die Aufgaben der Denkmalpflege in einem Gesetz und damit in einem referendumsfähigen Erlass verankert sind. Er ist somit durch das Volk legitimiert.

Antrag:

Die Motion ist in diesem Teil für nicht erheblich zu erklären.

Begründung:

Es besteht kein Handlungsbedarf zur Revision der bestehenden, durch den Gesetzgeber vorgegebenen rechtlichen Grundlagen. Deren rechtskonforme Umsetzung wurde in der Vergangenheit in verschiedenen Beschwerdeverfahren bestätigt.

## **5.2. Zurverfügungstellung von Richtlinien, Reglementen und Leitbildern**

Die Denkmalpflege ist im Spannungsfeld verschiedener Interessen tätig. Jede Unterschutzstellung bedeutet einen Eingriff in das Eigentum und verlangt eine ermessensweise Beurteilung des Einzelfalls (Denkmalwert, öffentliches vs. privates Interesse, Verhältnismässigkeit, Wirtschaftlichkeit usw.; vgl. auch Ziff. 5.4. nachstehend). Mitunter sind zusätzlich gegenläufige öffentliche Interessen gegeneinander abzuwägen (z.B. Solaranlagen vs. Ortsbildschutz). Das kantonale Denkmalschutzgesetz bringt dies mit der dort vorgesehenen Interessenabwägung zum Ausdruck. Diese Güterabwägung ist für die zuständigen Behörden verbindlich; sie haben sie von Gesetzes wegen vorzunehmen und zu vollziehen. Rechtsgleiches und willkürfreies staatliches Handeln verlangt aber nicht nur Gesetzestreue, sondern auch, dass vergleichbare Fälle analog gehandhabt werden und eine ständige, berechenbare Praxis besteht.

Das Anliegen der Motionäre, durch die Erarbeitung von internen Richtlinien und die Veröffentlichung von Merkblättern die denkmalpflegerischen Entscheide transparenter und berechenbarer zu machen, ist deshalb berechtigt. Die Denkmalpflege hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem Gebiet mit hohem fachtechnischem Wissen entwickelt, wie das auch in anderen Verwaltungsfeldern der Fall ist. Hinzu kommt, dass Denkmalpflege und Ortsbildschutz nicht lediglich auf kantonalem Recht beruhen (DMSG, PBG), sondern dass aus dem Bundesrecht weitere Anforderungen fliessen, die zu berücksichtigen sind. Die zunehmende Verflechtung verschiedener Rechtsgebiete unterschiedlicher Staatswesen (Bund, Kantone, Gemeinden) und unterschiedlicher Regelungsebene (Gesetz, Verordnung, Weisungen wie Merkblätter u.ä.) führt tendenziell zu einer Erschwerung in der Nachvollziehbarkeit von Entscheiden.

Die Direktion des Innern hat dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie den Auftrag erteilt, im Rahmen der oben (Ziff. 4) erwähnten Massnahmen zur Qualitätssicherung auch die vermehrte Erarbeitung von internen Richtlinien und die Veröffentlichung von Merkblättern auf der Homepage des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie anzugehen. Diese Dokumente sollen das Vorgehen, den Prüfungsmassstab oder die ungefähr benötigte Zeit für ein Verfahren an-

schaulich erläutern. Ähnlich wie im Steuerrecht soll mit diesen Merkblättern Vertrauen in das Verwaltungshandeln und Transparenz geschaffen werden.

Es ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass als fachliche Vorgaben zahlreiche anerkannte nationale und internationale Richtlinien bestehen, an denen sich die Denkmalpflege orientiert. Davon sind u.a. zu nennen:

- diverse internationale Charten und Konventionen (z.B. "Konvention Granada" des Europarates<sup>7</sup>) sowie Grundsätze und Richtlinien, insbesondere von der UNESCO und ICOMOS (International Council on Monuments and Sites)<sup>8</sup>
- Leitsätze<sup>9</sup> und Grundsatzpapiere<sup>10</sup> der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege
- Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz<sup>11</sup> sowie die diesbezüglichen Empfehlungen des Bundes<sup>12</sup>
- Schweizerisches Inventar der Kulturgüter von nationaler Bedeutung<sup>13</sup>
- Fachliteratur und institutionalisierter Fachaustausch in folgenden Gremien: Konferenz Schweizerischer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger KSD, Arbeitskreis Denkmalpflege AKD, ICOMOS Landesgruppe Schweiz
- Stellungnahmen des ADA und deren Einbettung in die kantonale Gesamtverfügung. Direktion des Innern / Baudirektion, 16. Januar 2014.

#### Antrag:

Die Motion ist in diesem Teil für nicht erheblich zu erklären.

#### Begründung:

Das Begehren ist nicht motionsfähig. Die operative Umsetzung des gesetzlichen Auftrags ist in der Zuständigkeit des Regierungsrats. Die Direktion des Innern hat bereits Massnahmen zur Verbesserung der Situation in die Wege geleitet.

### **5.3. Rechtssicherheit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betreffend Schutzobjekte herstellen**

Nach § 5 DMSG sind Objekte, deren Schutz erwogen wird, im Inventar der schützenswerten Denkmäler festzuhalten. Dieses Inventar wurde mit der Gesetzesrevision 1990 neu eingeführt. Es handelt sich um ein fortlaufend geführtes und nicht abschliessendes Inventar, welches seit Anbeginn Lücken aufweist, da bei der Einführung keine systematische Bestandesaufnahme erfolgte. Unter den Aspekten der Informationsfunktion und der Rechtssicherheit ist das nicht

---

<sup>7</sup> SR 0.440.4

<sup>8</sup> Internationale Grundsätze und Richtlinien in der Denkmalpflege. Icomos Deutschland, Luxemburg, Österreich, Schweiz (Hrsg.). Monumenta I, München 2012.

<sup>9</sup> Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz. Eidg. Kommission für Denkmalpflege (Hrsg.). Zürich 2007; als eBook (Open Access) erhältlich: <http://www.vdf.ethz.ch/vdf.asp?isbnNr=3089>.

<sup>10</sup> <http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04273/04293/index.html?lang=de>: Erdbebensicherheit bei Baudenkmalern; Unterirdisches Bauen im historischen Bereich; Mobilfunkantennen an Baudenkmalern; Fenster am historischen Bau; Kunst am Baudenkmal; Schutz der Umgebung von Denkmälern, Energie und Baudenkmal.

<sup>11</sup> "Kanton Zug", Bern 2002.

<sup>12</sup> Empfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bundesämter für Raumentwicklung ARE, Strassen ASTRA, Umwelt BAFU und Kultur BAK (Hrsg.), Bern 2012.

<sup>13</sup> Ausgabe 2009, Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS (Hrsg.) Bern 2010



überzeugend: Die aufgrund der verzögerten Nachführung fortdauernde Unvollständigkeit hat in Bezug auf die Planungs- und Rechtssicherheit bei Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern sowie bei den Gemeinden und beim Kanton immer wieder zu Problemen geführt. Es kam vor, dass eine Käuferschaft erst nach dem Erwerb einer Liegenschaft erfuhr, dass das erworbene Objekt als schützenswert betrachtet wird.

Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie hat bereits vor über zehn Jahren eine vollständige Nachführung des Inventars geplant. Dazu kam es in der Folge allerdings nicht, weil die Auswirkungen der «Staatsaufgabenreform» (Projekt STAR) sowie die Motion betreffend Änderung des Denkmalschutzgesetzes<sup>14</sup> bzw. die Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes per 2009 das nicht zuliesse. Zudem wurden die für die Inventarrevision erforderlichen Mittel von 250 000 Franken für das Budget 2011 vom Kantonsrat nicht bewilligt<sup>15</sup>.

Im Jahr 2012 beauftragte die Direktion das Amt, einen neuen Anlauf für eine umfassende Revision des Inventars vorzunehmen. Das heutige Inventar enthält nur Angaben zu Name, Bautyp und Adresse des jeweiligen Objektes. Es besitzt in dieser Form keine inhaltlichen Beschreibungen zum Objekt und keine Begründungen zum Eintrag. Mit der Inventarrevision werden neu zu allen Objekten detaillierte Inventarblätter erstellt. Dadurch erhöht sich die Aussagekraft des Inventars hinsichtlich des wissenschaftlichen, kulturellen und heimatkundlichen Wertes eines bestimmten Objekts. Die Überarbeitung des Inventars ist in Neuheim sowie in der Stadt Zug (ausserhalb der Altstadt) abgeschlossen; die Erfassung der Altstadt Zug ist bis Ende 2015 vorgesehen. Ebenfalls vollständig aufgenommen ist der Bestand militärhistorischer Bauten des zweiten Weltkriegs im ganzen Kanton. Die Inventarisierungsarbeiten sind in den Gemeinden Baar, Cham, Menzingen, Risch und Steinhausen am Laufen. Die Gemeinden Hünenberg und Walchwil sind für die Jahre 2016–17, Unter- und Oberägeri für das Jahr 2017–18 vorgesehen. Die Einwohnergemeinden werden regelmässig über den Projektstand orientiert<sup>16</sup>. Der Abschluss der Inventarrevision im ganzen Kanton ist bis Ende 2018 vorgesehen. Allerdings ist nach der massiven Kürzung des Budgets 2015 des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie von über 10 Prozent dieses Ziel nun gefährdet, da für die Inventarisierungsarbeiten externe Auftragnehmer beizugezogen werden müssen.

Antrag:

Die Motion ist in diesem Teil für erheblich zu erklären. Der Auftrag zur periodischen Aktualisierung des Inventars ist neu in das Denkmalschutzgesetz aufzunehmen.

Begründung:

Die geltende gesetzliche Bestimmung in § 5 DMSG genügt zwar als rechtliche Grundlage zur Führung eines Inventars der schützenswerten Denkmäler. Sie enthält aber keine Verpflichtung, das Inventar periodisch nachzuführen und damit in einem gewissen zeitlichen Rahmen «à jour» zu halten. Wichtiges und Grundlegendes ist in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln. Aus diesem Grund soll der Grundsatz der Rechtssicherheit in der Form einer periodischen Aktualisierung des Inventars durch eine Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes auf Gesetzesebene

---

<sup>14</sup> Motion der Kommission "Umsetzung der aktualisierten Finanzstrategie 2004-2010: Wachstumsabschwächung des Personalaufwandes und der Beiträge mit Zweckbindung" vom 10. Februar 2005 (Vorlage Nr. 1310.1 11661).

<sup>15</sup> Sitzung des Kantonsrats vom 25. November 2010.

<sup>16</sup> Letztmals als Schreiben der Direktion des Innern an die Gemeinderäte der Einwohnergemeinden vom 17. Juli 2014 sowie Präsentation an Bauverwaltertagung am 26. September 2014.

verankert werden. Zwar ist eine gesetzliche Regelung nicht zwingend, aber aus Gründen der Informationsfunktion und der Rechtssicherheit zu bevorzugen.

#### **5.4. Auflösung der heutigen Denkmalkommission und Neubesetzung durch den Kantonsrat entsprechend der Parteienstärke**

Regierungsrat und Kantonsrat haben sich im Rahmen der Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes per 2009 auch mit der Zusammensetzung der kantonalen Denkmalkommission beschäftigt und den bisherigen Passus – mit einer kleinen Ergänzung («Im Übrigen achtet der Regierungsrat auf eine ausgewogenen Interessenvertretung») – belassen (§ 12 Abs. 1 DMSG). Der Regierungsrat hält an der vom Parlament verabschiedeten Fassung fest, wonach der kantonalen Denkmalkommission auch in Zukunft eine wichtige Rolle zukommen soll, wenn es darum geht, das Denkmalschutzgesetz umzusetzen. Letztlich verlangt jede Unterschutzstellung eine ermessensweise Beurteilung<sup>17</sup>. Da die Kommission viele fachliche Aspekte zu beurteilen und bereits eine erste Güterabwägung vorzunehmen hat, wäre eine Zusammensetzung nach rein politischen Gesichtspunkten wenig sachdienlich. Nach Ansicht des Regierungsrats ist die Kommission ausgewogen zusammengesetzt: Drei Mitglieder von Gemeinden (Ennetsee, Baar/Zug, Berg), und je eines von Hauseigentümerverband, Bauernverband, Vereinigung für Zuger Ur- und Frühgeschichte, Bauforum und Heimatschutz. Dem Regierungsrat sind seit dem Bestehen der Denkmalkommission seit bald 24 Jahren keine Probleme in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission bekannt. Vorteile einer parteipolitischen Zusammensetzung der Denkmalkommission gegenüber der heutigen ausgewogenen Vertretung der verschiedenen Interessen und Fachkompetenzen liegen nicht auf der Hand. Im Übrigen würde ein Wechsel zur parteipolitischen Zusammensetzung den heutigen Anforderungen der Corporate Governance widersprechen, wonach für die Besetzung von Gremien das Anforderungsprofil ausschlaggebend ist.

#### Antrag:

Die Motion ist in diesem Teil für nicht erheblich zu erklären.

#### Begründung:

Die Denkmalkommission stellt ein Fachgremium dar, das die Exekutive in der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags berät. Mit einer Zusammensetzung nach parteipolitischen Vorgaben bestünde die Gefahr, dass die fachlichen Kriterien eines Schutzentscheids (Schutzwürdigkeit; Schutzzumfang in Bezug auf mögliche Veränderungsmöglichkeiten; Zumutbarkeit von Schutzmassnahmen unter Berücksichtigung des baulichen Zustands eines Gebäudes) nicht mehr ausreichend geprüft werden könnten.

#### **5.5. Reduktion der denkmalpflegerischen Tätigkeit im Kanton Zug auf die minimalen Anforderungen von übergeordnetem Recht**

Zunächst ist zu bemerken, dass unklar ist, was die Motionäre unter «minimalen Anforderungen von übergeordnetem Recht» verstehen. Nach Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) sind für den Natur- und Heimatschutz (worunter Denkmalpflege und Archäologie fallen) die Kantone zuständig. Dabei sind folgende übergeordneten Rechtsgrundlagen zu beachten: Die Schweiz ist Signatarstaat der UNESCO-Konvention von 1972 (Übereinkommen vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt, SR 0.451.41). Zu schützen

---

<sup>17</sup> Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 22. Januar 2008.

sind *Kulturgüter von aussergewöhnlichem universellem Wert* (Art. 1)<sup>18</sup>. Aufgrund der innerstaatlichen Zuständigkeit sind für die entsprechenden Schutzmassnahmen primär die Kantone bzw. die Gemeinden zuständig. Sie müssen entsprechend legiferieren<sup>19</sup>.

Einen eigentlichen Minimalstandard setzt die Konvention von Granada des Europarates (Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa, SR 0.440, 4). Adressaten der Konvention sind die Behörden des Bundes und der Kantone, die ihre Gesetzgebung diesem Minimalstandard anzupassen haben.<sup>20</sup> Namentlich die kantonalen Gesetzgebungen müssen den von der Konvention von Granada geforderten Minimalstandard in Bezug auf den Baudenkmalenschutz erfüllen<sup>21</sup>. Gemäss Art. 3 werden die Staaten in der Konvention aufgefordert:

1. *gesetzliche Massnahmen zum Schutze ihres baugeschichtlichen Erbes zu treffen;*
2. *geeignete Vorschriften zu erlassen, um den Schutz der Baudenkmäler, Baugruppen und Stätten zu gewährleisten.“*

Die Kantone haben gestützt auf das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700) zudem Schutzzonen einzurichten, welche nach Art. 17 RPG wie folgt umgrenzt sind:

- <sup>1</sup> *Schutzzonen umfassen*
  - a. *Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer;*
  - b. *besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften;*
  - c. *bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler;*
  - d. *Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen.*
- <sup>2</sup> *Statt Schutzzonen festzulegen, kann das kantonale Recht andere geeignete Massnahmen vorsehen.*

Grundlegendes Steuerungselement des Bundes, das auch den Baudenkmalenschutz betrifft, ist die Genehmigungspflicht kantonomer Richtpläne durch den Bundesrat<sup>22</sup>.

Schliesslich kann der Bundesrat gemäss Art. 78 Abs. 3 BV Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von *gesamtschweizerischer Bedeutung* vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern. Es handelt sich bei Art. 78 Abs. 3 BV um eine «Auffangkompetenz» des Bundes<sup>23</sup>. Entsprechend entscheidet auch der Bund, ob ein Objekt von gesamtschweizerischer Bedeutung vorliegt oder nicht. Falls ein Kanton insoweit gesetzgeberisch oder im Vollzug säumig ist, so kann der Bund eingreifen.

Verschiedene Bundesgerichtsentscheide bestätigen, dass für die Kantone und Gemeinden eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben besteht.

---

<sup>18</sup> Ausführlich: Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Diss. Zürich/St. Gallen 2008, S. 95 ff.

<sup>19</sup> Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Diss. Zürich/St. Gallen 2008.

<sup>20</sup> Engeler, a.a.O., S. 98.

<sup>21</sup> ausführlich: Engeler, a.a.O., S. 110.

<sup>22</sup> Art. 11 RPG; Engeler, a.a.O., S. 110

<sup>23</sup> Vgl. BV-Kommentar Marti N13.

Nach Ansicht des Regierungsrats erfüllt das kantonale Denkmalschutzgesetz die geforderten Minimalstandards bzw. steht die Tätigkeit der kantonalen Denkmalpflege im Einklang mit diesen.

Antrag:

Die Motion ist in diesem Teil für nicht erheblich zu erklären.

Begründung:

Das Begehren ist nicht motionsfähig. Die Umsetzung von Denkmalschutz und Denkmalpflege ist eine klassische Vollzugsaufgabe des Regierungsrats.

**5.6. Für jede Zeitepoche soll eine maximale Anzahl von möglichen Schutzobjekten definiert werden**

Die Kriterien für die Inventarisierung und Unterschutzstellung von Denkmälern sind im Denkmalschutzgesetz definiert. Demnach beschliesst der Regierungsrat oder die Direktion des Innern die Unterschutzstellung, wenn das Denkmal von sehr hohem wissenschaftlichem, kulturellem oder heimatkundlichem Wert ist. Wie viele Bauten im Kanton Zug – pro Zeitepoche, pro Baugattung, pro Region, Gemeinde oder Quartier – diese Kriterien erfüllen, kann nicht im Voraus gesagt werden. Der gesetzliche Auftrag zum Schutz dieser besonders wertvollen Denkmäler besteht immer und kann nicht einfach sistiert werden, wenn ein vorgegebenes «Kontingent» erfüllt ist.

Das Vorhaben der Motionäre, die Anzahl der zu schützenden Objekte im Voraus zu definieren, wäre auch aus praktischen Gründen und unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit nicht durchführbar. Es würde dem Grundsatz widersprechen, dass bei der Prüfung einer Unterschutzstellung immer der Einzelfall zu beurteilen ist, unter Berücksichtigung aller möglicherweise entgegen stehenden privaten oder öffentlichen Interessen.

Zudem bestünde die Gefahr, dass Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer grössere Sanierungen, welche die Einleitung eines Unterschutzstellungsverfahrens auslösen könnten, möglichst lange hinauszögern würden in der Hoffnung, nicht mehr in dieses «Kontingent» zu fallen.

Hinter dem Antrag der Motionäre steht das berechtigte Anliegen, für Grundeigentümerinnen und -eigentümer mehr Rechtssicherheit zu schaffen in Bezug auf mögliche zukünftige Einschränkungen ihres Eigentums durch Auflagen des Denkmalschutzes. Diesem Wunsch kann aber mit einer Beschränkung der Anzahl Schutzobjekte nicht entsprochen werden. Vielmehr wird das Inventar der schützenswerten Denkmäler nach Abschluss der Revision diese Rechtssicherheit bieten (siehe Ziff. 5.3. vorstehend).

Antrag:

Die Motion ist in diesem Teil für nicht erheblich zu erklären.

Begründung:

Das Begehren ist nicht motionsfähig. Die Unterschutzstellung von Denkmälern gemäss gesetzlichen Vorgaben ist eine klassische Vollzugsaufgabe des Regierungsrats.

## **5.7. Überprüfung der organisatorischen Einteilung des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie**

Gemäss § 47 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Zug (BGS 111.1) obliegt die Beaufsichtigung und Leitung aller Zweige der Verwaltung dem Regierungsrat. Gemäss § 3 Abs. 5 des Organisationsgesetzes (BGS 153.1) bestimmt der Regierungsrat die Zuweisung der Ämter zu den einzelnen Direktionen. Eine Überprüfung der organisatorischen Einteilung ist Sache der Exekutive. Dies hat der Kantonsrat in den letzten Jahren bereits mehrmals bestätigt, so beispielsweise bezüglich Bildung in einer Direktion (Volkswirtschaftsdirektion/Bildungsdirektion) oder Verschiebung des Forstamts in die Baudirektion. Die Überprüfung und Optimierung der Verwaltungsorganisation im Interesse einer effizienten Aufgabenerfüllung gehört zu den ständigen Aufgaben des Regierungsrats.

### Antrag:

Die Motion ist in diesem Teil für nicht erheblich zu erklären.

### Begründung:

Das Begehren ist nicht motionsfähig. Die Zuweisung der Ämter zu den einzelnen Direktionen liegt in der Zuständigkeit des Regierungsrats.

## **5.8. Überprüfung der Personalressourcen der kantonalen Denkmalpflege**

Zur Frage der Zuständigkeit für die Überprüfung von Personalressourcen in einzelnen Ämtern wird auf das oben unter Ziff. 5.7 Gesagte verwiesen werden. Um Klarheit und Transparenz über die Ressourcensituation in der kantonalen Denkmalpflege zu schaffen, folgen nachstehend Erläuterungen dazu.

Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie reicht jährlich ein Budget ein, das von der Direktion des Innern, von der Finanzdirektion, vom Regierungsrat und von einer Delegation der Staatswirtschaftskommission eingehend geprüft wird. Zudem führt die Finanzkontrolle periodisch Amtsrevisionen durch<sup>24</sup>. Es sind keinerlei Beanstandungen bekannt, wonach das Amt die zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht im Sinne des Gesetzgebers einsetzen würde. Das Amt verwendet seine personellen Mittel zu 46 Prozent für die Bodendenkmäler und zu 54 Prozent für die Baudenkmäler<sup>25</sup>; die finanziellen Mittel werden zu 20 Prozent für die Bodendenkmäler eingesetzt und zu 80 Prozent für die Baudenkmäler. In der Amts- und den Abteilungsleitungen sind die Qualifikationen in Bezug auf die Ausbildung gleichmässig auf die Bereiche Archäologie, Architekturgeschichte, Denkmalpflege und Kunstgeschichte verteilt<sup>26</sup>.

Es ist zutreffend, dass die Denkmalpflege in den vergangenen Jahren mit einer massiven Arbeitszunahme konfrontiert wurde und das Umfeld schwieriger wurde (Investitionsdruck, steigende Grundstückspreise, raumplanerische Verdichtung, Energiewende usw.). So stieg die Anzahl von Stellungnahmen, die die Denkmalpflege von Gesetzes wegen oder durch Gerichtsent-scheide zuhanden kantonaler oder kommunaler Behörden abzugeben hat, innerhalb weniger

---

<sup>24</sup> Letztmals im Winter 2013 (Finanzkontrolle Bericht Nr. 23-2004).

<sup>25</sup> Budget 2015, total Nettoaufwand (personelle und finanzielle Mittel): 40% für Bodendenkmäler, 60% für Baudenkmäler.

<sup>26</sup> Zudem verfügt eine Abteilungsleiterin über ein MAS in Verwaltungsrecht und drei Abteilungsleitungen über ein CAS in Management/Leadership.

Jahre um über 80 Prozent<sup>27</sup>. Nicht nur die Zunahme der Bau- und Planungsgesuche, sondern auch umfangreichere Schutzabklärungen sowie vermehrte und aufwändigere Beschwerden führten dazu, dass die Denkmalpflege immer wieder an ihre Kapazitätsgrenzen stiess. Obwohl die Politik nicht alle vom Amt gestellten Personal- und Finanzbegehren bewilligte, waren die Amtsleitung und die Direktion des Innern stets bemüht, die personellen Ressourcen der Denkmalpflege zu verstärken, seit 2005 um 480 Stellenprozente, sei dies durch realen Stellenzuwachs oder durch interne Umlagerungen<sup>28</sup>. Weiter wurde der konstant überlastete Denkmalpfleger im Rahmen einer Amtsreorganisation sowohl administrativ entlastet als auch mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet. Damit wurden Ressourcen freigesetzt, die der denkmalpflegerischen Kernaufgabe zu Gute kommen. Zudem wird die laufende Revision des Inventars der schützenswerten Denkmäler mit externer Unterstützung durchgeführt. Abschliessend verweisen wir noch darauf, dass der Regierungsrat im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 beschlossen hat, dass auch im Bereich Denkmalschutz/Heimatschutz und Archäologie Kürzungsmöglichkeiten zu prüfen seien, und dass der Kantonsrat am 27. November 2014 dem Amt pauschal 10 Prozent der Budgetmittel für das Jahr 2015 gestrichen hat.

Antrag:

Die Motion ist in diesem Teil für nicht erheblich zu erklären.

Begründung:

Das Begehren ist nicht motionsfähig. Die Ressourcenplanung liegt in der Zuständigkeit des Regierungsrats.

### **5.9. Ortsbildschutz in der Kompetenz der Gemeinden**

In der Motionsbegründung wird ausgeführt, dass zwar einzelne schöne Schutzobjekte erhalten wurden, im Bereich der Ortsbilder und Raumentwicklung von Dorfkernen jedoch keine wahrnehmbaren Erfolge erzielt werden konnten. Die Motionäre formulieren zu diesem Thema keinen konkreten Antrag. Im Sinne der Vollständigkeit wird hier trotzdem auf die Frage eingegangen.

Das kantonale Denkmalschutzgesetz legt fest, dass die Kompetenz für den Ortsbildschutz bei den Gemeinden liegt und das Amt für Denkmalpflege und Archäologie nur beratend mitwirkt (§ 6 und § 20 DMSG). Über das heutige Denkmalschutzgesetz können die historischen Ortsbilder nicht ausreichend geschützt werden. Das Denkmalschutzgesetz zielt in erster Linie auf den Schutz von Einzelobjekten oder Gebäudegruppen als Zeugen der Vergangenheit ab, nicht auf die Bewahrung ganzer Ortsbilder. Auch das Subventionswesen, das als Ansporn zur Erhaltung von historischen Bauten beitragen sollte, bezieht sich primär auf unter Schutz gestellte Denkmäler (§ 34 DMSG). Bei (nicht inventarisierten oder geschützten) Gebäuden in der Ortsbildschutzzone sind nach § 35 DMSG seitens des Kantons ergänzend Kantonsbeiträge möglich, jedoch nur, wenn Gemeindebeiträge gesprochen werden. Die Beiträge des Kantons nach § 35 DMSG haben in der Praxis keine Bedeutung. Zudem können die denkmalpflegerischen Beiträge vor dem Hintergrund der sehr hohen Bodenpreise im Kanton Zug vielfach ihre beabsichtigte Wirkung auch bei Einzelobjekten nicht richtig entfalten. Wenn die Abbruchwelle in den historischen Ortskernen des Kantons Zug eingedämmt werden soll, müssen entweder die dafür zuständigen Gemeinden mehr für den Erhalt ihrer historischen Ortskerne tun oder dem Kanton bzw. der Denkmalpflege mehr Kompetenzen zugebilligt werden.

---

<sup>27</sup> Durchschnittswert Ø 2004–06: 162; Ø 2012–14: 305. Jahreswert 2004: 176; 2005: 164; 2006: 146; 2007: 280; 2008: 256; 2009: 236; 2010: 306; 2011: 325; 2012: 260; 2013: 308; 2014: 346.

<sup>28</sup> 2005: 60%; 2009: 150%; 2011: 120%; 2012: 100%; 2014: 50%.

Der Regierungsrat hat zwei Varianten zur Stärkung des Ortsbildschutzes geprüft. Notwendig wäre eine Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes, die dem Kanton bzw. der Denkmalpflege künftig mehr Kompetenzen zugestehen würde. Diese Kompetenzen müssten über eine bloss beratende Funktion hinausgehen. Gemäss Variante 1 könnte der Kanton von sich aus Beiträge an Ortsbildschutzmassnahmen sprechen. Aktuell ist dies nur möglich, wenn die Gemeinde auch einen Beitrag leistet. Die Denkmalpflege könnte so auch einfacher z.B. Planungswettbewerbe anstossen und finanziell unterstützen. Variante 2 sieht die Erstellung eines behördenverbindlichen Ortsbildinventars vor, wie es zum Beispiel der Kanton Zürich kennt. Dieses hätten die Gemeinden bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen.

Beide Varianten würden finanziellen Handlungsbedarf nach sich ziehen, sei es durch den Mehrbedarf an Budgetmitteln für finanzielle Beiträge an Ortsbildschutzmassnahmen, sei es durch den steigenden Personalbedarf zur Erstellung und laufenden Aktualisierung eines neuen Inventars. Dies wäre mit der Stossrichtung des gegenwärtigen finanziellen Entlastungsprogramms des Kantons nicht vereinbar. Der Regierungsrat verzichtet deshalb zum jetzigen Zeitpunkt darauf, Massnahmen zur Stärkung der Aufgaben der Denkmalpflege im Bereich des Ortsbildschutzes vorzuschlagen.

Antrag:

Die Motion ist in diesem Teil für nicht erheblich zu erklären.

Begründung:

Das Ziel der Motionäre könnte nur mit zusätzlichen finanziellen und/oder personellen Ressourcen bei der kantonalen Denkmalpflege erreicht werden. Dies ist vor dem Hintergrund des Entlastungsprogramms nicht denkbar.

## **6. Behandlung der Begehren der Motion vom 25. November 2014**

### **6.1. Heutige Regelung und Praxis**

Die Unterschutzstellungsvoraussetzungen sind in § 25 Abs. 1 DMSG geregelt. Eine Unterschutzstellung setzt demnach voraus, dass das Denkmal von sehr hohem wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichem Wert ist (Bst. a), das öffentliche Interesse an dessen Erhaltung sehr hoch ist (Bst. b sowie § 4 Denkmalschutzgesetz) und die Unterschutzstellung verhältnismässig ist, bzw. das öffentliche Interesse allfällige private Interessen überwiegt (Bst. c und d). Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist ein Objekt von Gesetzes wegen unter Schutz zu stellen. Nach der geltenden Gesetzgebung kann die Unterschutzstellung eines Objektes daher auch gegen den Willen der Eigentümerschaft erfolgen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind.

In der Praxis wird bezogen auf die Definition des Schutzzumfangs und die Eingriffsmöglichkeiten auf den Willen der Eigentümerschaft im Unterschutzstellungsverfahren nach Möglichkeit Rücksicht genommen, soweit das Gesetz es zulässt. In den Fällen, in denen die Eigentümerschaft zunächst gegen eine Unterschutzstellung ist, geht es sehr oft nicht um die Erstellung eines Neubaus, sondern vielmehr um die Frage, ob und wie stark das Gebäude nach einer Unterschutzstellung an moderne Raumnutzungsbedürfnisse angepasst werden kann und Wohnkomforteinbussen wie z.B. niedrige Raumhöhe oder mangelnder Lärmschutz beseitigt werden können. Die Kantonale Denkmalpflege führt im Rahmen eines sogenannten Dialogmodells Gespräche mit der Eigentümerschaft, um deren Interesse zu ermitteln. Durch die Mitfinanzierung von Machbarkeitsstudien hilft sie aufzuzeigen, wie das Gebäude unter Erhaltung der histori-

schen Substanz umgebaut werden könnte, und sucht ganz allgemein nach Lösungen, die den Bedürfnissen der Eigentümerschaft sowie dem öffentlichen Interesse des Denkmalschutzes bestmöglich entsprechen. Dabei verfügt die kantonale Denkmalpflege nicht nur über ein denkmalpflegerisches, sondern auch über ein bautechnisches Fachwissen, das sie der Eigentümerschaft zur Verfügung stellt (§ 14 Abs. 1 Bst. h DMSG). Praxisgemäss wird gerade bei der Frage, wie Denkmäler an moderne Raumnutzungsbedürfnisse angepasst werden können, im Kanton Zug der Spielraum zu Gunsten der Eigentümerschaft sehr oft voll ausgeschöpft. In vielen Fällen werden z.B. neue Anbauten an das bestehende Gebäude bewilligt, die die Unterbringung nutzungsintensiver Teile wie Küche, Sanitäranlagen oder Erschliessung in einem zusätzlichen Volumen ermöglichen.

## **6.2. Verstärkung der Mitsprache durch vertragliche Unterschutzstellungen im Einvernehmen mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern**

Der Regierungsrat ist bereit, die Mitsprachemöglichkeit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer weiter zu verbessern. Es gibt Möglichkeiten, den Betroffenen im Unterschutzstellungsprozess eine aktivere Rolle zu geben. Heute kennen mehrere Kantone (u.a. Basel-Stadt, Bern, Schaffhausen, Uri, Zürich) und eine Gemeinde (Stadt St. Gallen) die Möglichkeit, eine Unterschutzstellung nicht nur verfügen zu können, sondern den Schutz eines Denkmals auch mittels eines Vertrages mit der Eigentümerschaft zu gewährleisten.

Im Antrag und Bericht des Regierungsrats des Kantons Basel Stadt vom 6. März 2012 an den Grossen Rat betreffend Revision des Denkmalschutzgesetzes und des Bau- und Planungsgesetzes wird folgende positive Schlussfolgerung gezogen:

„Die genannten Kantone haben bisher durchwegs gute Erfahrungen mit den vertraglichen Unterschutzstellungen gemacht und bewerten die Möglichkeit, Unterschutzstellungen vertraglich zu regeln, als positiv und empfehlenswert. Insbesondere erlaubt eine vertragliche Unterschutzstellung den Privaten, nicht nur auf die Absichten der Behörde zu reagieren, indem sie eine defensive Haltung einnehmen und versuchen, eine Unterschutzstellung möglichst abzuwenden. Vielmehr haben Liegenschaftseigentümer bei einer vertraglichen Unterschutzstellung die Möglichkeit, ihre Anliegen von Beginn weg einzubringen. Indem im Vertrag definiert werden kann, welche zukünftigen Änderungen möglich sind, kann frühzeitig Rechtssicherheit geschaffen werden.“ (S. 7 f.)

Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass das Verwaltungshandeln üblicherweise in der Form einer Verfügung und nicht mittels eines Vertrages erfolgt. Gründe dafür liegen beispielsweise im erhöhten Rechtsschutz bei einer anfechtbaren Verfügung oder in einem weitgehenden Begründungszwang der Verwaltung. Im Bereich der Eingriffsverwaltung steht die Verfügungsform daher ganz überwiegend im Vordergrund, da der Staat hoheitlich auftritt.

Angesichts der festgestellten positiven Erfahrungen soll die Einführung einer vertraglichen Unterschutzstellung nach Ansicht des Regierungsrats dennoch geprüft werden. Dabei würde vorgesehen, dass die Denkmalpflege mit der Eigentümerschaft einen Unterschutzstellungsvertrag abschliesst, in welchem u.a. die Nutzung des Gebäudes sowie der detaillierte Schutzzumfang definiert werden. Gegen diesen Genehmigungsentscheid stünde eine Beschwerdemöglichkeit offen. Der Vertrag müsste zu seiner Gültigkeit von der zuständigen Entscheidbehörde genehmigt werden. Er würde anschliessend in das Grundbuch eingetragen, damit ihm Beständigkeit auch nach einem Eigentümerwechsel zukommt.

Gemäss den in anderen Kantonen gemachten Erfahrungen ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit einer vertraglichen Unterschutzstellung ressourcenneutral ausfallen würde. Bereits heute werden vor einem Erlass einer Unterschutzstellungsverfügung intensive Verhandlungen und Beratungen mit der Eigentümerschaft geführt, der Verfügungsentwurf wird der Bauherr-



schaft und der Standortgemeinde zur Stellungnahme zugestellt. Es ist also weder mit einem finanziellen noch mit einem personellen Mehraufwand zu rechnen.

### 6.3. Rechtliche Grenzen

Das von den Motionären vorgeschlagene Zustimmungserfordernis käme einer faktischen Abschaffung des Denkmalschutzes gleich. Die Unterschutzstellung eines Objektes von der Zustimmung der Eigentümerschaft abhängig zu machen, würde dazu führen, dass nicht mehr der Schutz und der Erhalt von Kulturgütern im Vordergrund stünde. Der zentrale Auftrag der Denkmalpflege würde damit in Frage gestellt. Das Kernziel einer Unterschutzstellung und das wesentliche Ziel der Denkmalpflege – die Erhaltung von wertvollen Denkmälern für kommende Generationen – könnte über die Jahrzehnte nicht mehr erreicht werden und wäre dadurch ernsthaft gefährdet. Die Einführung dieser neuen Voraussetzung käme somit faktisch einer stetigen Vernichtung des wertvollen historischen Baubestands im Kanton Zug und damit schlussendlich einer faktischen Abschaffung bzw. Marginalisierung des Denkmalschutzes gleich. Denn Denkmäler, die einmal abgebrochen wurden, sind unwiederbringlich verloren. Die Neuregelung könnte auch Denkmäler betreffen, die bereits unter Schutz gestellt und mit Beiträgen von Kanton und Gemeinden subventioniert worden sind. Zahlreiche Schutzobjekte wurden zudem mit Finanzhilfen des Bundes restauriert und dürften daher ohne Zustimmung des Bundesamtes für Kultur nicht verändert oder sogar abgebrochen werden.<sup>29</sup>

Das Zustimmungserfordernis würde gegen übergeordnetes Vertragsrecht verstossen, namentlich gegen die Konvention von Granada des Europarates<sup>30</sup> (vgl. oben, Ziff. 5.5). Die Konvention richtet sich an die zuständigen Behörden. Durch die Unterzeichnung der Konvention haben sich diese verpflichtet, geeignete Vorschriften zu erlassen, die einen Denkmalschutz zu gewährleisten vermögen. Dieses Ansinnen liesse sich zweifellos nicht mehr durchsetzen, wenn der Schutz einzelner Objekte von der Zustimmung der betreffenden Eigentümerschaft abhängig wäre. Die Einführung eines Zustimmungserfordernisses der Eigentümerschaft für Unterschutzstellungen müsste formal durch eine Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes umgesetzt werden. Den Kantonen ist allerdings aus bundesstaatlichen Überlegungen der Erlass bundesrechtswidriger Bestimmungen untersagt (Art. 49 Bundesverfassung vom 18. April 1999; SR 101). Aus diesem Grund wäre eine gesetzliche Umsetzung nicht möglich.

Eine solche Regelung würde überdies zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen. Einer Eigentümerschaft wäre es grundsätzlich jederzeit unbenommen, die Aufhebung einer – nach heute geltendem Recht oder mit Zustimmung einer vormaligen Eigentümerschaft erfolgten – Unterschutzstellung zu verlangen. Dadurch könnte die neue Bestimmung zu einer Neu Beurteilung zahlreicher Objekte und zu einer faktischen Rückwirkung führen.

Hinzu kämen auch ernsthafte praktische Probleme. Wie wäre beispielsweise vorzugehen, wenn sich eine Eigentümerschaft nicht einig ist (z.B. bei zwei Miteigentumsberechtigten)? Könnte nach einer Handänderung zufolge Erwerb oder Erbgang immer wieder eine Entlassung aus dem Schutz verlangt werden? Bereits diese beiden Beispiele zeigen, dass Aspekte der Rechtsunsicherheit und der Beständigkeit gegen ein Zustimmungserfordernis der Eigentümerschaft bei Unterschutzstellungen sprechen.

---

<sup>29</sup> Art. 7 Abs. 1 Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) vom 16. Januar 1991 (SR 451.1).

<sup>30</sup> SR 0.440.4

Ein solches Zustimmungserfordernis würde schweizweit ein Novum schaffen, welches im Gegensatz stünde zu dem in den übrigen Kantonen geltenden Rechtszustand. Eine Recherche der Direktion des Innern hat gezeigt, dass kein Kanton eine entsprechende Voraussetzung hat. Das gilt selbst für Kantone, die beispielsweise zufolge ihrer Kleinräumigkeit und Grenznähe über eine sehr hohe Nachfrage nach Bauland verfügen (z.B. Genf oder Basel-Stadt).

Antrag:

Die Motion ist teilerheblich zu erklären.

Im Rahmen einer Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes ist die Einführung einer vertraglichen Unterschutzstellung zu prüfen.

Begründung:

Die Möglichkeit der vertraglichen Unterschutzstellung erlaubt es Privaten, nicht nur auf die Absichten der Behörde zu reagieren, sondern ihre Anliegen von Beginn weg einzubringen. Indem im Vertrag definiert werden kann, welche zukünftigen Änderungen möglich sind, kann frühzeitig Rechtssicherheit geschaffen werden.

## **7. Anträge**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. die Motion von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug vom 13. Januar 2014 (Vorlage Nr. 2342.1 – Laufnummer 14549) im Sinne der Ausführungen unter Ziffer 5.3 des Berichts bezüglich Vollständigkeit und periodische Revision des Inventars der schützenswerten Denkmäler teilerheblich zu erklären und im Übrigen nicht erheblich zu erklären;
2. die Motion von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg betreffend die Unterschutzstellung der Denkmalpflege im Kanton Zug vom 25. November 2014 (Vorlage Nr. 2453.1 – Laufnummer 14823) teilerheblich zu erklären.

Zug, 10. März 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser