



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

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 30. Januar 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz; BGS 423.11). Handlungsbedarf besteht einerseits aufgrund von parlamentarischen Vorstössen. Andererseits werden mit der Anpassung des Denkmalschutzgesetzes Anliegen aus der Praxis und Forderungen zentraler Anspruchsgruppen umgesetzt und Rahmenbedingungen geschaffen, die den Anforderungen an eine moderne Denkmalpflege gerecht werden.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze	Seite	2
2.	Ausgangslage	Seite	3
	2.1 Motionen und Postulate	Seite	3
	2.2 Massnahmen zur Qualitätssicherung	Seite	5
	2.3 Vervollständigung des Inventars der schützenswerten Denkmäler	Seite	5
	2.4 Begleitgruppe	Seite	6
3.	Zentrale Aspekte der Revision	Seite	7
	3.1 Abschaffung der Denkmalkommission	Seite	7
	3.2 Vertragliche Unterschützstellung und Stärkung der Rolle der Eigentümerschaft	Seite	7
	3.3 Inventarisierung: Stellungnahme von Eigentümerschaft und Standortgemeinde sowie periodische Aktualisierung	Seite	9
	3.4 Gemeinden bleiben wichtige Partei im Verfahren	Seite	9
	3.5 Finanzielle Anreize für Eigentümerschaften unter Schutz gestellter Objekte	Seite	9
4.	Ergebnis der Vernehmlassung	Seite	10
	4.1 Allgemeines	Seite	10
	4.2 Zu § 3 (Schutzziele)	Seite	10
	4.3 Zuständigkeiten (§ 10 und § 11)	Seite	11
	4.4 Denkmalkommission (§ 12 und § 13)	Seite	12
	4.5 Zu § 21 (Inventarisierung)	Seite	13
	4.6 Zu § 21a und § 24a (Vertragliche Unterschützstellung)	Seite	14
	4.7 Zu § 24 und § 25 (Unterschützstellung)	Seite	14
	4.8 Zu § 34 (Beiträge an geschützte Denkmäler)	Seite	15
5.	Zu den einzelnen Änderungen des Denkmalschutzgesetzes	Seite	15
6.	Parlamentarische Vorstösse	Seite	22
	6.1 Motion betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege	Seite	23
	6.2 Motion betreffend Unterschützstellungen der Denkmalpflege	Seite	23
	6.3 Postulat betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege	Seite	23
	6.4 Postulat betreffend Unterschützstellungen der Denkmalpflege	Seite	28

6.5	Motion betreffend Reduktion der Denkmalpflege auf das Minimum, das Verbot von Unterschutzstellungen gegen den Willen des Eigentümers und teilweiser Aufhebung des Denkmalschutzes	Seite	28
7.	Finanzielle Auswirkungen	Seite	30
7.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	Seite	30
7.2	Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	Seite	30
8.	Zeitplan	Seite	30
9.	Antrag	Seite	30

1. In Kürze

Änderung des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz

Mehr Mitsprache für Eigentümerschaften, Unterschutzstellungen mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag, Stärkung der Politik im Unterschutzstellungsverfahren, Aufhebung der Denkmalkommission, regelmässige Aktualisierung des Inventars der schützenswerten Denkmäler und bessere Koordination von gemeindlichem Ortsbild- und kantonalem Denkmalschutz. So lauten die wichtigsten Änderungen der Revision des Denkmalschutzgesetzes gemäss Antrag des Regierungsrates, der im öffentlichen Vernehmlassungsverfahren grossmehrheitlich Zustimmung erfuhr.

Steigende Bodenpreise, hohe Renditeerwartungen und der Ruf nach baulicher Verdichtung machen es nicht einfach, die Bedeutung des baukulturellen Erbes gegenüber anderen Interessen zu verteidigen. Gleichzeitig wächst das Interesse der Bevölkerung an historischen Bauten und Denkmälern und zeigen Umfragen, dass der Erhalt von architektonisch für eine bestimmte Zeitepoche typischen Häusern eine hohe Wertschätzung genießt. Unter Denkmalpflege ist jedoch nicht primär die museumsähnliche Erhaltung von Kulturgütern zu verstehen, sondern vor allem auch die zeitgemässe Weiterentwicklung historisch gewachsener Bausubstanz sowie die moderne Nutzung von Denkmälern. Geschieht das auf eine professionelle, behutsame und konsensorientierte Weise, lassen sich Lösungen finden, die Kontinuität und Wandel unter einen Hut bringen. Dabei gilt es, privaten und öffentlichen Interessen gleichermaßen gerecht zu werden. Dieser Anspruch soll mit der Revision des Denkmalschutzgesetzes eingelöst werden.

Kantonale Denkmalkommission wird aufgehoben

Die Denkmalkommission, die gemäss heutigem Gesetz den Regierungsrat und die Verwaltung in allen wichtigen denkmalpflegerelevanten Verfahren berät, soll aufgehoben werden. Mit dieser – in der öffentlichen Vernehmlassung am meisten umstrittenen – Änderung folgt der Regierungsrat seinem Grundsatz, beratende Kommissionen insbesondere im operativen Bereich nur noch dort einzusetzen, wo das entsprechende Fachwissen in der Verwaltung fehlt. Auf diese Weise können die Verfahren wesentlich beschleunigt werden.

Eigentümerschaften erhalten mehr Mitsprache

Weiter möchte der Regierungsrat die Möglichkeit schaffen, Unterschutzstellungen mit einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zu definieren. Dieser Vertrag soll vom Kanton und der Eigentümerschaft ausgehandelt und unterzeichnet werden. Ein solcher Vertrag ermöglicht es betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern, ihre Anliegen, Bedürfnisse und Interessen von Anfang an einzubringen und zusammen mit Behörden und Baufachleuten optimale Lösungen für Änderungen an denkmalgeschützten Häusern zu vereinbaren. Kommt es zwischen der Eigentümerschaft und der Denkmalpflege zu keinem Vertragsabschluss, wird neu der Gesamtre-

gierungsrat über die Schutzwürdigkeit entscheiden. So wird der erstinstanzliche Entscheid politisch breiter abgestützt sein und werden die öffentlichen und privaten Interessen von Anfang an einer breiteren Güterabwägung unterzogen. Neu wird der Kanton zudem vor der Inventarisierung von schützenswerten Denkmälern nicht nur wie bis anhin die Standortgemeinde anhören, sondern auch die Eigentümerschaft zu einer Stellungnahme einladen.

Gemeinden bleiben weiterhin wichtige Partnerinnen

Den Zuger Gemeinden soll wie bis anhin eine wichtige Rolle im Unterschutzstellungsverfahren zukommen. Denn erstens sind sie durch Unterschutzstellungen mitunter in finanzieller Hinsicht betroffen und zweitens tangiert es sie unter Umständen in Bezug auf die raumplanerische Entwicklung des Gemeindegebietes. Zukünftig sollen kantonaler Denkmalschutz und gemeindlicher Ortsbildschutz noch besser aufeinander abgestimmt werden. Erreicht werden soll dies, indem der Kanton verpflichtet wird, das Inventar der schützenswerten Denkmäler periodisch und in zeitlicher Abstimmung zu den gemeindlichen Ortsplanungsrevisionen zu aktualisieren.

Mehr Effizienz, Transparenz und Rechtssicherheit

Von der Gesetzesanpassung profitieren Involvierte in verschiedener Hinsicht. Die Eigentümerschaften erhalten mit der vorgängigen Anhörung bei einem Inventareintrag und mit der vertraglichen Unterschutzstellung mehr Mitsprache. Die Politik wird gestärkt, indem alle strittigen Fälle von Unterschutzstellungen vom Regierungsrat behandelt werden. Durch den Verzicht auf die Beratung der Behörden durch eine kantonale Denkmalkommission können Unterschutzstellungsverfahren und Beitragsgeschäfte wesentlich effizienter durchgeführt werden. Mit der Pflicht zur regelmässigen Aktualisierung des Inventars der schützenswerten Denkmäler wird schliesslich Rechtssicherheit und Transparenz für alle geschaffen.

2. Ausgangslage

2.1 Motionen und Postulate

2.1.1 Motionen

A. Die Motion der Kantonsräte Thimeo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg vom 13. Januar 2014 betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2342.1 - Laufnummer 14549) wurde vom Kantonsrat am 30. Januar 2014 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Am 11. Dezember 2014 hat der Kantonsrat die von denselben Kantonsräten am 25. November 2014 eingereichte Motion betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2453.1 – Laufnummer 14823) an den Regierungsrat überwiesen.

Der Kantonsrat hat den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. März 2015 am 28. Mai 2015 beraten und folgende Beschlüsse gefasst.

1. Zur Motion vom 13. Januar 2014 betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege:
 - In Bezug auf das Anliegen 5.3 (Rechtssicherheit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betreffend Schutzobjekte herstellen) wird die Motion teilerheblich erklärt (Motion 2342).
 - Die darüber hinausgehenden Begehren werden in ein Postulat umgewandelt (Postulat 2519; Teilumwandlung der Motion 2342).

2. Zur Motion vom 25. November 2014 betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege:
 - Die Motion ist in dem Sinne teilerheblich, dass im Rahmen einer Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes die Einführung einer vertraglichen Unterschutzstellung zu prüfen sei (Motion 2453).
 - Die darüber hinausgehenden Begehren werden in ein Postulat umgewandelt (Postulat 2520; Teilumwandlung der Motion 2453).

Aus den beiden Motionen ergeben sich somit die folgenden zwei erheblich erklärten Aufträge:

- Zur Erhöhung der Rechtssicherheit für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ist der Auftrag zur periodischen Aktualisierung des Inventars neu in das Denkmalschutzgesetz aufzunehmen (Motion Neuorganisation der Denkmalpflege).
- Im Rahmen einer Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes ist die Einführung einer vertraglichen Unterschutzstellung zu prüfen (Unterschutzstellungen der Denkmalpflege).

Mit der vorliegenden Revision des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz (nachfolgend DMSG) werden die beiden Motionsbegehren umgesetzt.

B. Die Motion der Kantonsräte René Kryenbühl, Karl Nussbaumer und Manuel Brandenburg betreffend Reduktion der Denkmalpflege auf das Minimum, das Verbot von Unterschutzstellungen gegen den Willen des Eigentümers und teilweiser Aufhebung des Denkmalschutzgesetzes vom 7. September 2017 (Vorlage Nr. 2779.1- Laufnummer 15560) wurde vom Kantonsrat am 28. September 2017 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Die Motion betrifft die vorliegende Revision des Denkmalschutzgesetzes und ist thematisch eng mit den Anliegen der beiden oben erwähnten Motionen aus dem Jahr 2014 verknüpft.

Aus diesem Grund ist die Motion betreffend Reduktion der Denkmalpflege auf das Minimum, das Verbot von Unterschutzstellungen gegen den Willen des Eigentümers und teilweiser Aufhebung des Denkmalschutzgesetzes vom 7. September 2017 mit der vorliegenden Gesetzesrevision zu behandeln, vergleiche dazu Ziff. 6.3.

2.1.2 Postulate

Die folgenden sieben Anliegen der beiden oben erwähnten Motionen wurden vom Kantonsrat mit Beschluss vom 28. Mai 2015 als erheblich erklärte Postulate an den Regierungsrat überwiesen. Es handelt sich dabei um die folgenden Anliegen:

1. Postulat von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Postulat 2519; Teilumwandlung der Motion 2342):
 - Umsetzung der Denkmalpflege im Sinne der Zuger Bevölkerung;
 - Zurverfügungstellung von Richtlinien, Reglementen und Leitbildern;
 - Auflösung der heutigen Denkmalkommission und Neubesetzung durch den Kantonsrat entsprechend der Parteienstärke;
 - Reduktion der denkmalpflegerischen Tätigkeit im Kanton Zug auf die minimalen Anforderungen von übergeordnetem Recht;
 - Definition der maximalen Anzahl möglicher Schutzobjekte für jede Zeitepoche;
 - Überprüfung der Personalressourcen der kantonalen Denkmalpflege.
2. Postulat von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Postulat 2520; Teilumwandlung der Motion 2453):
 - Einverständnis der Eigentümerschaft für eine Unterschutzstellung.

Die aus den beiden Motionen umgewandelten Postulatsbegehren werden durch die vorliegende DMSG-Revision ebenfalls umgesetzt, soweit diese nicht bereits umgesetzt worden sind oder – unter anderem aus rechtlichen Gründen – nicht umgesetzt werden können. Die Umsetzung der einzelnen Motions- und Postulatsanliegen wird nachfolgend in Ziff. 6 aufgezeigt.

2.2 Massnahmen zur Qualitätssicherung

Aufgrund der genannten Motionen und anderer Hinweise hat die Direktion des Innern bereits im Sommer 2014 eine externe Firma beauftragt, mittels Befragung die Zufriedenheit von drei Anspruchsgruppen (Architektinnen und Architekten, Eigentümerschaften, Bewilligungsbehörden von Kanton und Gemeinden) in Bezug auf die Denkmalpflege im Kanton Zug zu ermitteln. Kritisiert wurden das «Image», die «Rolle der Denkmalpflege im Planungs- und Realisierungsprozess» und weitere Aspekte wie zum Beispiel die (mangelnde) «Berücksichtigung der Interessen der Eigentümerschaft». Positiv bewertet wurde neben der grundsätzlichen Bedeutung des Denkmalschutzes die Fachkompetenz der Mitarbeitenden der Denkmalpflege. Einzelne Anliegen waren der Direktion des Innern schon vor der Einreichung der Motion beziehungsweise der Umfrage bekannt. Organisation und Prozesse des Amtes wurden deshalb überprüft und führten 2013 zu einer Reorganisation. Erreicht werden konnte damit insbesondere die Abschaffung von Doppelspurigkeiten, die Bildung von ausgewogenen Abteilungsgrössen, die konsequente Ausrichtung der Organisation auf die Kernprozesse des Amtes sowie eine Stärkung der Führungsebene. Im Jahre 2014 wurde zudem ein Qualitätsmanagement eingeführt und im Jahre 2017 eine Kostenleistungsrechnung.

Seit Anfang 2015 erfolgt sukzessive die Umsetzung von weiteren Massnahmen, die als Ergebnis aus dieser Befragung resultierten. Zum einen wurden und werden die internen Prozesse der Denkmalpflege sowie die Schnittstellen zu anderen Abteilungen und Ämtern wie auch zu den kommunalen Baubewilligungsbehörden verbessert beziehungsweise bereinigt. Zum anderen konnte eine effizientere Behandlung von Bauanfragen und Baugesuchen erreicht werden. Abläufe in Unterschutzstellungsverfahren wurden präzise definiert und beschleunigt, was sich bereits nach kurzer Zeit positiv in der Praxis auswirkte.

Investiert wurde auch in die interne und externe Kommunikation; dies mit dem Ziel, Verfahren und Inhalte denkmalpflegerischer Massnahmen sowohl für direkt Betroffene wie auch für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar zu machen. Bestehende Leitlinien und Merkblätter zur Denkmalpflege wurden neu aufbereitet und, zusammen mit Informationen aus den weiteren Abteilungen des Amtes, auf der 2016 neu konzipierten und verlinkten Website des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (www.zg.ch/ada). Auch beim Projekt zur Revision des Inventars der schützenswerten Denkmäler wurde auf eine verstärkte Kommunikation gesetzt. So werden insbesondere die Gemeinden bei der Inventarrevision zu einer Stellungnahme eingeladen und die betroffene Eigentümerschaft erhält die Möglichkeit, sich nach Abschluss der Revision an einer Informationsveranstaltung aus erster Hand informieren zu lassen; ein Austausch, der den direkten Dialog mit der Verwaltung sicherstellt, was allseits sehr geschätzt wurde und wird.

2.3 Vervollständigung des Inventars der schützenswerten Denkmäler

Nach § 5 DMSG sind Objekte, deren Schutz erwogen wird, im Inventar der schützenswerten Denkmäler festzuhalten. Dieses Inventar wurde mit dem per 1991 geschaffenen Denkmalschutzgesetz eingeführt. Eine systematische Vervollständigung des Inventars wurde ab dem Jahre 2001 zwar geplant. Die Auswirkungen der «Staatsaufgabenreform» (Projekt STAR) sowie eine Motion beziehungsweise die Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes per 2009 sorgten jedoch für Aufschub. Folgen davon waren eine fehlende Transparenz und Planungs- und Rechtsunsicherheit bei Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern sowie bei den Gemeinden

und beim Kanton. So kam es beispielsweise immer wieder vor, dass eine Käuferschaft erst nach dem Erwerb einer Liegenschaft erfahren hat, dass das erworbene Objekt vom Kanton als schützenswert erachtet wird; ein äusserst unbefriedigender Zustand für alle Beteiligten.

Trotz Budgetkürzungen (vergleiche unten, Ziff. 6.3.6) hat die Direktion des Innern ab 2012 die systematische Vervollständigung des Inventars der schützenswerten Denkmäler an die Hand genommen und vorangetrieben. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Inventarrevision auch vom Parlament sowie von weiteren Akteurinnen und Akteuren wie den Gemeinden oder dem Hauseigentümergebiet wiederholt eingefordert wurde. Mit der Inventarrevision wurden beziehungsweise werden neu zu allen Objekten mit Baujahr 1975 und älter detaillierte Inventarblätter erstellt, die über die Website zugmap.ch abrufbar sind. Dadurch erhöht sich die Aussagekraft des Inventars hinsichtlich des wissenschaftlichen, kulturellen und heimatkundlichen Wertes eines bestimmten Objekts und die Nachvollziehbarkeit der Inventaraufnahme ist gewährleistet. Die Überarbeitung des Inventars ist in neun von elf Gemeinden erfolgt (Stand Januar 2018). Nach dem Abschluss von Zug, Baar, Cham, Menzingen, Neuheim, Risch, Steinhausen, Hünenberg und Walchwil sind aktuell die Inventare in den Gemeinden Oberägeri und Unterägeri in Bearbeitung. Die Revision und Vervollständigung des kantonalen Inventars der schützenswerten Denkmäler wird voraussichtlich bis Ende 2018 abgeschlossen sein.

Ein klares Bekenntnis zu diesem Projekt legte der Kantonsrat zudem am 24. November 2016 ab. Im Zusammenhang mit dem Budget 2017 hat das Parlament einen Antrag auf Streichung der entsprechenden Budgetposten für die Inventarrevision im Amt für Denkmalpflege und Archäologie mit 48 zu 28 Stimmen deutlich abgelehnt. Am 1. Juni 2017 schrieb der Kantonsrat zudem das Postulat von Peter Letter, Laura Dittli, Iris Hess-Brauer, Gabriela Ingold, Patrick Iten und Thomas Werner betreffend die Anwendung der Kriterien gemäss regierungsrätlichem Paradigmenwechsel in der Revision des Inventars schützenswerter Denkmäler in den restlichen Gemeinden (Vorlage Nr. 2636.1 – 15187) als erledigt ab.

2.4 Begleitgruppe

Angesichts der in Politik und Öffentlichkeit mitunter äusserst engagiert beziehungsweise vehement geführten Diskussionen über den Denkmalschutz entschied der Regierungsrat im Januar 2016, für das vorliegende Revisionsverfahren eine politisch und fachlich breit aufgestellte Begleitgruppe einzusetzen, welche das Gesetzesprojekt bis zur Eröffnung des formellen Vernehmlassungsverfahrens begleitet. In dieser Begleitgruppe waren die wichtigsten Anspruchsgruppen vertreten:

- 4 Gemeindevertretungen;
- 5 Vertretungen der beschwerdeberechtigten Verbände: Bauforum Zug (1), Zuger Heimatschutz (2), Archäologischer Verein Zug (ehemals Vereinigung für Zuger Ur- und Frühgeschichte) (1), Industriepfad Lorze (1);
- 1 Vertretung des Hauseigentümergebietes;
- 1 Vertretung des Bauernverbandes;
- 2 Vertretungen der Motionäre
- 3 Vertretungen der kantonalen Verwaltung: Amt für Kultur (1), Amt für Landwirtschaft (1), Amt für Raumplanung (1).

Die Begleitgruppe hat zwischen April 2016 und März 2017 vier Mal getagt. Dabei hat sie sich in den ersten zwei Sitzungen (April und Juni 2016) zur zentralen Stossrichtung der Revision und in einer dritten Sitzung im September 2016 zur ersten Version des Verwaltungsentwurfes der DMSG-Revision geäußert. An der letzten Sitzung vom März 2017 wurden der Begleitgruppe die Ergebnisse der internen Vernehmlassung präsentiert. Zusammen mit der Direktion des In-

nen wurden letzte Anpassungen am Gesetzesentwurf diskutiert. Von den Sitzungen wurde jeweils ein ausführliches Protokoll erstellt.

Die Haltung der Begleitgruppe zu den einzelnen Änderungen der Revision wird nachfolgend in den Ziffern 3 und 5 festgehalten. Im Weiteren hat der Hauseigentümerverband an der letzten Sitzung den Antrag gestellt, im Sinne einer Abgeltung und zur Steigerung der Akzeptanz von Unterschutzstellungen im Rahmen der Revision für Eigentümerinnen und Eigentümer von geschützten Häusern steuerliche Erleichterungen oder eine Reduktion des Eigenmietwerts vorzusehen. Dieser Antrag wird unter Ziff. 3.5 abgehandelt.

3. Zentrale Aspekte der Revision

3.1 Abschaffung der Denkmalkommission

Im Postulat von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Teilumwandlung der Motion 2342) wird beantragt, die heutige Denkmalkommission aufzulösen und mittels Wahl durch den Kantonsrat entsprechend der Parteienstärke neu zu besetzen. Im vorliegenden Entwurf zu einer Gesetzesrevision wird nun vorgeschlagen, die Denkmalkommission ganz aufzuheben und die denkmalpflegerische Bewertung von Bauten ausschliesslich durch das Amt für Denkmalpflege und Archäologie, vornehmen zu lassen; externe Spezialistinnen und Spezialisten sollen nur fallweise beigezogen werden. Auf diese Weise können die Verfahren zur Abklärung der Schutzwürdigkeit von Bauten und die Behandlung von Beitragsgesuchen wesentlich beschleunigt werden.

Der Regierungsrat anerkennt die hohe Fachkompetenz und das grosse Engagement, welche die Mitglieder der Denkmalkommission in der Vergangenheit an den Tag gelegt haben. Er vertritt aber die grundsätzliche Haltung, dass Kommissionen, welche die Behörden in operativen Entscheiden beraten, nur dort eingesetzt werden sollen, wo das entsprechende Fachwissen in der Verwaltung fehlt. Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie verfügt heute über die notwendige Fachkompetenz, um das Denkmalschutzgesetz in allen Belangen zu vollziehen. So hat der Regierungsrat auch die Abschaffung folgender Kommissionen beschlossen: Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus (Integrationskommission), Fachkommission Projekte Jugendförderung, Fischereikommission, Bildungsrat, Kommission Allgemeine Weiterbildung (KAW), Sportkommission, Konsultativkommission für Wirtschafts- und Konjunkturfragen (Wirtschaftsrat), Verwaltungskommission des zugerischen Winkelriedfonds und Kommission für Suchtprobleme.

Die Begleitgruppe hatte sich aus demokratischen und fachlichen Gründen klar für die Beibehaltung der Denkmalkommission ausgesprochen; auf deren Kompetenz und Fachwissen, über das sie aufgrund ihrer Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern verfüge, solle nicht verzichtet werden. Die Vertreter der Motionäre wiesen zudem darauf hin, dass eine vollständige Abschaffung der Kommission weder ihrer Forderung entsprechen würde, noch in ihrem Sinne sei. Die Begleitgruppe befürwortete deshalb eine Art Kompromisslösung, bei der die Kommission zwar beibehalten, ihr Aufgabenbereich aber eingeschränkt und auf ihre Kernkompetenz - Beratung der Verwaltung und Entscheidbehörden bei strittigen Fällen oder grundsätzlichen Fragen - reduziert worden wäre.

3.2 Vertragliche Unterschutzstellung und Stärkung der Rolle der Eigentümerschaft

In der Motion vom 25. November 2014 betreffend die Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2453.1 –14823) wird verlangt, dass der Wille der Eigentümerinnen und Eigentümer bei Unterschutzstellungen künftig stärker berücksichtigt wird. Der Regierungsrat schlug daraufhin in seinem Bericht und Antrag vom 10. März 2015 dem Kantonsrat vor, die Einführung einer vertraglichen Unterschutzstellung im Einvernehmen mit der Grundeigentü-

merschaft zu prüfen. Der Kantonsrat hiess diesen Vorschlag am 28. Mai 2015 gut und erklärte die Motion in diesem Punkt als erheblich.

Aus Sicht des Regierungsrats wird mit der Einführung des verwaltungsrechtlichen Vertrags die Mitsprachemöglichkeit der Grundeigentümerschaft im Unterschutzstellungsverfahren verbessert, indem ihr damit eine aktivere Rolle in diesem Verfahren zugestanden wird. Auch die Begleitgruppe hat die Einführung der vertraglichen Unterschutzstellung grossmehrheitlich positiv aufgenommen.

Heute kennen mehrere Kantone (unter anderem Basel-Stadt, Bern, Schaffhausen, Uri, Zürich) und eine Gemeinde (Stadt St. Gallen) die Möglichkeit, den Schutz eines Denkmals nicht zu verfügen, sondern stattdessen mittels eines Vertrages mit der Eigentümerschaft zu gewährleisten. Diese Behörden haben durchwegs gute Erfahrungen mit den vertraglichen Unterschutzstellungen gemacht. Insbesondere weil eine vertragliche Unterschutzstellung es den Privaten erlaubt, ihre Anliegen von Beginn weg proaktiv einzubringen. Indem im Vertrag definiert werden kann, welche zukünftigen Änderungen am Baudenkmal möglich sind, wird zudem frühzeitig Rechtssicherheit geschaffen.

Der Unterschutzstellungsvertrag erarbeitet das Amt für Denkmalpflege und Archäologie zusammen mit der Eigentümerschaft. Diese beiden Parteien unterzeichnen auch. Anschliessend wird der Vertrag von der zuständigen Behörde (Direktion des Innern oder Regierungsrat) genehmigt. Dabei wird der Ermessensspielraum der Denkmalpflege zum einen durch das Gesetz, zum anderen durch übergeordnete fachliche Leitlinien (vergleiche Ziff. 6.3.2) vorgegeben. Insbesondere müssen mittels Vertrag geschützte Denkmäler die Kriterien nach § 25 Abs. 1 Bst. a DMSG erfüllen (sehr hoher wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Wert). Zudem müssen die durch den Schutz des Denkmals entstehenden Kosten für das Gemeinwesen auch auf Dauer tragbar sein (§ 25 Abs. 1 Bst. d DMSG). Der Unterschutzstellungsvertrag muss überdies sicherstellen, dass das Denkmal in seinem wissenschaftlichen, kulturellen und heimatkundlichen Wert erhalten und gesichert wird (§ 3 DMSG). Die entscheidende Behörde kann die Genehmigung des Vertrags nur verweigern, wenn die gefundenen Kompromisse gesetzliche Vorgaben verletzen. Gegen den Genehmigungsentscheid steht eine Beschwerdemöglichkeit offen und die Unterschutzstellung mittels verwaltungsrechtlichen Vertrags wird – wie die Unterschutzstellung mittels behördlichen Entscheids – als Verfügungsbeschränkung im Grundbuch angemerkt.

Der Regierungsrat ist überzeugt, das Grundanliegen der Motion betreffend die Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2453.1 –14823) mit diesem neuen Instrument zu einem grossen Teil zu berücksichtigen und der Eigentümerschaft dadurch mehr Gewicht zu verschaffen.

Falls keine vertragliche Lösung zu Stande kommt, sollen Unterschutzstellungen auch künftig entschieden werden können, vorausgesetzt, das Denkmal erfüllt die Kriterien nach § 25 Abs. 1 DMSG (vergleiche Ziff. 6.4). Doch auch in diesen Fällen wird die Stellung der Eigentümerschaft künftig gestärkt, denn Unterschutzstellungen per Entscheid sollen neu nur noch durch den Gesamregierungsrat erfolgen [vergleiche Ziff. 5, Erläuterungen zu § 10 Abs. 1 Bst. a, b, d DMSG sowie § 11 Abs. 5 Bst. a, d (Zuständigkeiten Unterschutzstellung und Beiträge)]. Dadurch erhält die Eigentümerschaft schneller Rechtssicherheit. Dies steht der einst von ihm festgehaltenen Stossrichtung, weniger operativ und mehr strategisch tätig zu sein, grundsätzlich entgegen (Protokoll zum Beschluss des Regierungsrates vom 12. Januar 2016). Es entspricht aber offenbar dem politischen Wunsch der Motionäre, den Einfluss der Politik im Unterschutzstellungsverfahren zu stärken. Da bereits heute die überwiegende Mehrheit der Unterschutzstellungen einvernehmlich erfolgt, wird die Zunahme der diesbezüglichen Regierungsgeschäfte voraussichtlich im Rahmen bleiben. Der möglichen Zunahme an Unterschutzstellungsentscheiden des Regierungsrates steht zudem eine Abnahme von durch den Regierungsrat zu behandelnden Beschwerden gegen Unterschutzstellungen gegenüber. Solche werden künftig nur noch in

Ausnahmefällen durch den Regierungsrat zu entscheiden sein (zum Beispiel Anfechtung einer einvernehmlichen Unterschutzstellung durch Dritte).

3.3 Inventarisierung: Stellungnahme von Eigentümerschaft und Standortgemeinde sowie periodische Aktualisierung

Die bisherige Funktion und die Abläufe im Zusammenhang mit der Inventarisierung sollen im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision beibehalten werden. So begründet das Inventar der schützenswerten Denkmäler für die sich darin befindenden Liegenschaften nur verfahrensrechtliche Pflichten. Es ist für die Rechts- und Planungssicherheit von grosser Wichtigkeit. Diese Ansicht teilte auch der Kantonsrat anlässlich seiner Debatte vom 24. November 2016 im Zusammenhang mit der Debatte um das Budget 2017 beziehungsweise der Inventarvervollständigung und bei der Behandlung des Postulats betreffend die Anwendung der Kriterien gemäss regierungsrätlichem Paradigmenwechsel in der Revision des Inventars schützenswerter Denkmäler in den restlichen Gemeinden (Vorlage Nr. 2636.1-15187) am 1. Juni 2017.

Mit der Einführung des neuen Absatzes 1a in § 21 DMSG wird neu der Eigentümerschaft sowie der Standortgemeinde Gelegenheit gegeben, sich bereits vor einer möglichen Inventaraufnahme dazu zu äussern, indem die Direktion des Innern sie zur Stellungnahme einlädt. Im Vergleich zum geltenden Recht wird so die Stellung der Eigentümerschaft künftig im Rahmen der Inventarisierung deutlich gestärkt.

Mit dem neuen Absatz 3 zu § 21 DMSG wird zudem die periodische Aktualisierung des Inventars gesetzlich geregelt. Angestrebt wird damit eine erhöhte Rechts- und Planungssicherheit zu Gunsten von Eigentümerschaften und Behörden. Nachdem die laufenden Inventararbeiten Ende 2018 abgeschlossen sein werden und das Inventar der schützenswerten Denkmäler sich flächendeckend auf dem neusten Stand befinden wird, ist eine regelmässige Aktualisierung im Rahmen der gemeindlichen Ortsplanungsrevisionen vorgesehen (vgl. nachfolgend Ziff. 5 zu § 21 Abs. 3).

Mit dem stärkeren Einbezug von Eigentümerschaften und Gemeinden bei der Inventarisierung sowie mit der periodischen Aktualisierung des Inventars werden zentrale Anliegen der Motionären und der Begleitgruppe umgesetzt.

3.4 Gemeinden bleiben wichtige Partei im Verfahren

Den Gemeinden soll wie bis anhin eine wichtige Rolle im Unterschutzstellungsverfahren zukommen. Denn erstens sind sie durch Unterschutzstellungen in finanzieller Hinsicht betroffen und zweitens tangiert es sie unter Umständen in Bezug auf die raumplanerische Entwicklung des Gemeindegebietes. Die Gemeinden bleiben Partei im Verfahren und behalten die entsprechende Beschwerdemöglichkeit. Zudem soll die Zustimmung der Standortgemeinde weiterhin eines der Kriterien sein, ob ein Unterschutzstellungs- oder Genehmigungsentscheid vom Regierungsrat zu treffen ist oder nicht. Im Bereich der Inventarisierung wird die bereits heute gelebte Praxis, die Gemeinden vor der Inventaraufnahme in das Verfahren einzubeziehen, gesetzlich verankert.

3.5 Finanzielle Anreize für Eigentümerschaften unter Schutz gestellter Objekte

Im Rahmen der Begleitgruppensitzungen sowie anlässlich der Auswertung der internen Vernehmlassung wurde die Frage der Beitragsstreichung oder -kürzung diskutiert und geprüft; und zwar bei Objekten, die aufgrund der Unterschutzstellung einen Mehrwert durch eine Umnutzung erzielen.. Ein solcher Mehrwert würde insbesondere etwa unter Schutz gestellte Ökonomiebauten ausserhalb der Bauzonen betreffen, die teils zu Wohnungen umgebaut und umgenutzt werden. Um eine Beitragskürzung vorzunehmen, müsste ein Mehrwert konkret ausgewiesen und klar beziffert werden können. Da aber der Mehrwert, der einzig aufgrund der Unterschutzstellung entsteht, nicht klar beziffert werden kann, würde sich letztlich eine praktische

Umsetzung schwierig gestalten. Die Idee einer Beitragsstreichung beziehungsweise -kürzung für Objekte mit Mehrwert durch die Unterschutzstellung wird demzufolge nicht weiter verfolgt. Weiter wurde entsprechend einem Antrag des Hauseigentümerverbandes (siehe oben, Ziff. 2.4) sowie wiederholten Äusserungen von Eigentümerinnen und Eigentümern (anlässlich der Informationsveranstaltungen in den Gemeinden zum Inventar über die schützenswerten Denkmäler) geprüft, ob im Sinne einer Abgeltung und zur Steigerung der Akzeptanz von Unterschutzstellungen für die Eigentümerinnen und Eigentümer von geschützten Häusern steuerliche Erleichterungen oder eine Reduktion des Eigenmietwerts vorgesehen werden können.

Die Abklärungen, welche die Direktion des Innern bei der Finanzdirektion getroffen hat, haben ergeben, dass nebst den in Art. 9 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz [StHG]; SR 642.14) bereits vorgesehenen (Spezial-)Abzügen keine weiteren Abzüge für die Eigentümerschaften von denkmalgeschützten Liegenschaften möglich sind. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass im Kanton Zug der Eigenmietwert von selbstbewohnten Liegenschaften gemäss dem Steuergesetz vom 25. Mai 2000 (StG; BGS 632.1) und der Verordnung zum Steuergesetz vom 30. Januar 2001 (VO StG; BGS 632.11) auf sechzig Prozent des Marktmietwertes festgesetzt wurde. Dieser Wert darf gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht unterschritten werden. Um dem verständlichen Anliegen des Hauseigentümerverbandes und einzelner Hauseigentümerinnen und -eigentümer gerecht zu werden, müsste der Eigenmietwert bei Personen ohne denkmalgeschütztes Eigentum erhöht werden, was politisch keine Mehrheit finden dürfte. Deshalb beantragt der Regierungsrat, die Fremdänderung des Steuergesetzes mit der vorliegenden Gesetzesrevision nicht weiter zu verfolgen.

4. Ergebnis der Vernehmlassung

4.1 Allgemeines

Die elf Einwohnergemeinden des Kantons Zug, die im Kantonsrat Zug vertretenen politischen Parteien sowie einzelne Architektur-, Heimatschutz- und Umweltverbände wurden mit Schreiben vom 21. Juni 2017 zur Vernehmlassung mit Frist bis zum 4. Oktober 2017 eingeladen. Eingegangen sind Mitberichte aller Einwohnergemeinden, der im Kantonsrat vertretenen Parteien Alternative - Die Grünen Zug, CSP Zug, CVP Kanton Zug, FDP. Die Liberalen Zug, Grünliberale Partei Kanton Zug, SVP des Kantons Zug, der eingeladenen Verbände Archäologischer Verein Zug, Bauforum Zug, Baumeisterverband Zug, Gruppe Zuger Generalunternehmer (GZGU), HEV Zugerland, Historischer Verein des Kantons Zug, IG Dorfkern Oberägeri, Zuger Bauernverband, Zuger Heimatschutz, Zuger Wirtschaftskammer, sowie einer Privatperson. Die SP des Kantons Zug, die Gemeindepräsidenten-Konferenz der zugerischen Gemeinden, die Piratenpartei Zentralschweiz, die Militärgeschichtliche Stiftung des Kantons Zug, der Verein Industriepfad Lorze, der Bund Schweizer Architekten sowie Holzbau Schweiz, Pro Natura Zug und der WWF Sektion Zug haben keine Stellungnahme eingereicht.

Abgesehen von der im Entwurf vorgesehenen Abschaffung der Denkmalkommission, die von den Vernehmlassungsteilnehmenden sehr kontrovers diskutiert worden ist (siehe unter 4.4), haben sich die eingeladenen Gemeinden, politischen Parteien und Verbände grossmehrheitlich zustimmend zum Entwurf geäußert und die Stossrichtung der Revision begrüsst.

4.2 Zu § 3 (Schutzziele)

Es wurde verschiedentlich gefordert, § 3 sei präziser oder noch verpflichtender zu formulieren oder zu ergänzen. So verlangt die Einwohnergemeinde Baar, dass Abs. 1 die Zuständigkeiten betreffend Pflege, Forschung und Bestandessicherung regeln soll. Die CVP Kanton Zug fordert insbesondere, dass nur *geschützte* Denkmäler gepflegt, erforscht und gesichert werden und der HEV Zugerland beantragt, in Abs. 1 eine Regelung über die Finanzierung der Bestandessi-

cherungskosten aufzunehmen. Die IG Dorfkern Oberägeri beantragt, dass auch Lösungen ausserhalb der reinen Substanzerhaltung angestrebt und Rekonstruktionen ermöglicht werden. Dies verlangen sinngemäss auch der Baumeisterverband Zug und die Zuger Wirtschaftskammer. Die Einwohnergemeinde Oberägeri beantragt im Rahmen der Prüfung der Unterschutzstellungskriterien eine Definition des Mindestanteils der alten Gebäudesubstanz. Die Gemeinde Hünenberg wiederum schlägt eine Einschränkung von Abs. 2 vor, wonach den Bedürfnissen der Eigentümerschaft nur «soweit als möglich» Rechnung zu tragen sei, da es nicht die Absicht des Regierungsrats sein könne, dass diesen in jedem Fall Vorrang zukomme. Der Zuger Heimatschutz will eine gänzliche Streichung von § 3 Abs. 2, eventualiter sei die Bestimmung zu ergänzen mit «[...] sofern sie nicht dem Schutzgedanken zuwider laufen».

Da es sich bei § 3 um einen Zweckartikel handelt, wird den Anträgen um Präzisierung und Ergänzung nicht entsprochen. Der Artikel soll sich weder zu Zuständigkeiten, noch zur Finanzierung der Bestandessicherungskosten äussern – diese Regelungen finden sich an anderen Stellen im Denkmalschutzgesetz. Da es möglich bleiben soll, auch *nicht geschützte* Objekte mit hohem denkmalpflegerischem Wert vor einem Umbau oder Abbruch zu erforschen, ist der Antrag der CVP abzulehnen. Auch der Antrag der IG Dorfkern Oberägeri betreffend Zulassung von Rekonstruktionen und Lösungen ausserhalb der reinen Substanzerhaltung ist abzulehnen, da das Denkmalschutzgesetz auf den Erhalt der historischen Bausubstanz ausgerichtet ist. So halten auch die Leitsätze der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege fest, dass Denkmäler durch ihre überlieferte Materie bestimmt werden (Leitsatz 1.3¹).

§ 3 Abs. 2 wurde mit den Bestrebungen, den Rechten der Eigentümerschaft mehr Gewicht zu verschaffen, ins Gesetz aufgenommen und bildet das Pendant zu Abs. 1. Der Absatz verdeutlicht, dass stets eine Interessenabwägung zwischen den öffentlichen Interessen und den privaten Interessen erfolgen muss, was in § 25 DMSG explizit ausgeführt ist. Aus diesem Grund ist ein Zusatz «soweit als möglich» oder «[...] sofern sie nicht dem Schutzgedanken zuwider laufen» überflüssig, da die Interessenabwägung darüber entscheidet, wie sehr die Interessen der Eigentümerschaft zu berücksichtigen sind. Der Regierungsrat lehnt auch eine Anpassung im Sinne des Antrags betreffend Definition eines Mindestanteils der alten Gebäudesubstanz ab, da eine Bemessung des Substanzanteils in Realität nicht umsetzbar ist, auch wenn das Vorhandensein eines wesentlichen Anteils an sanierbarer historischer Substanz unbestrittenermassen ein wichtiges Kriterium bei der Unterschutzstellung ist.

4.3 Zuständigkeiten (§ 10 und § 11)

Die Neuerung, dass bei Uneinigkeit aller drei Parteien (Eigentümerschaft, Gemeinde, Kanton) immer direkt der Regierungsrat entscheidet, wird grossmehrheitlich positiv bewertet. Dem Argument, dass dadurch die Rechte der Eigentümerschaft geschmälert würden, weil eine Rechtsmittelinstanz wegfallt (Gemeinde Hünenberg; vergleiche auch Ziff. 5, unter der Grafik), steht der explizite politische Wille entgegen, den Einfluss der Politik im Unterschutzstellungsverfahren zu stärken. Es besteht keine Notwendigkeit, diese Bestimmung zu ändern.

Der HEV Zugerland beantragt, § 10 und § 11 seien insofern anzupassen, als die Eigentümerschaft und die Gemeinden bereits im Rahmen der Inventarisierung beziehungsweise vor dem Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags über die möglichen Folgekosten orientiert werden. Das a priori nachvollziehbare Anliegen ist in der Praxis aber nicht umsetzbar. Die Kosten der Sanierung eines

¹ 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>, zuletzt aufgerufen am 11. Januar 2018.

Gebäudes sind stark abhängig von der Eingriffstiefe und können ohne konkretes Bauprojekt (mit Kostenvoranschlag zu den denkmalpflegerrelevanten Massnahmen) nicht berechnet werden. Eine entsprechende Anpassung des DMSG ist demzufolge abzulehnen.

Betreffend die Verkürzung der in § 11 Abs. 4 genannten Frist, wie sie einige Vernehmlassungsteilnehmende verlangen (Einwohnergemeinde Unterägeri: auf zwei Monate; HEV Zugerland: auf 30 Tage; GZGU: auf 30 Tage), ist festzuhalten, dass es sich zum Teil um sehr umfangreiche Schriftenwechsel handelt, deren Inhalte geprüft und in die Entscheidungsfindung einbezogen werden müssen. Eine Frist von drei Monaten scheint diesem Umstand angemessen, weshalb der Regierungsrat an seiner Vorlage festhält.

4.4 Denkmalkommission (§ 12 und § 13)

Die Abschaffung der Denkmalkommission, die der Regierungsrat in erster Lesung beschlossen hat, wurde in der externen Vernehmlassung sehr kontrovers diskutiert. Fünfzehn Vernehmlassungsteilnehmende haben sich gegen eine Abschaffung ausgesprochen und acht befürworten eine solche. Von den Gemeinden sind zwei für eine Abschaffung (Baar und Oberägeri) und acht dagegen (Steinhausen, Hünenberg, Menzingen, Cham, Walchwil, Unterägeri, Neuheim und Zug), wobei eine Gemeinde diesbezüglich ergebnisoffen ist (Risch). Von den politischen Parteien haben sich drei positiv geäußert (FDP, SVP und Grünliberale Partei) und drei hingegen kritisch (Alternative - die Grünen, CVP und CSP). Vier Verbände (Archäologischer Verein, Bauforum Zug, Historischer Verein des Kantons Zug, Zuger Heimatschutz) verlangen, die Denkmalkommission sei nicht abzuschaffen, wogegen zwei Verbände (Baumeisterverband Zug und Zuger Wirtschaftskammer) die Abschaffung der Kommission explizit begrüßen. Eine Vielzahl der Gegnerinnen und Gegner der Abschaffung beantragt, die Denkmalkommission solle nur noch bei strittigen Fällen oder grundsätzlichen Fragen zum Zug kommen beziehungsweise ihr Aufgabenbereich sei auf die Kernkompetenzen zu reduzieren (zum Beispiel keine Beratung von Beitragsgesuchen), um eine Verfahrensbeschleunigung zu erzielen.

Die Befürwortenden der Abschaffung der Denkmalkommission machen geltend, dass diese unnötigen Aufwand verursache und die Verfahren verlängere, verkompliziere und verteuere. Die Überzeugung des Regierungsrats werde geteilt, dass das benötigte Fachwissen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie auf einem genügend hohen Niveau vorhanden sei und bei Bedarf weiterhin die Möglichkeit bestehe, externe Fachleute beizuziehen.

Die Gegnerinnen und Gegner der Abschaffung der Denkmalkommission halten diese aufgrund ihrer Kompetenzen und optimalen Zusammensetzung für eine wichtige Partnerin im Unterschutzstellungsverfahren und geben zu bedenken, dass die Kommission durchaus Vorteile bringe: die Mitglieder stünden den Bürgerinnen und Bürgern näher und könnten neben der Kenntnis von lokalen Gegebenheiten eine Aussensicht einbringen. Zudem sei die Kommission breit abgestützt und agiere weitgehend im kostensparenden Milizsystem. Ihr komme eine wichtige Scharnier- und gesellschaftliche Funktion zwischen der Eigentümerschaft, den Standortgemeinden und dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie zu. Ihre Abschaffung würde die Einflussnahme der Gemeinden noch mehr einschränken, was nicht erwünscht sei. Zudem sei die Akzeptanz eines Unterschutzstellungsentscheids höher, wenn eine entsprechend legitimierte, unabhängige Fachkommission den Denkmalwert ebenfalls beurteile. Da die Denkmalkommission in der Begleitgruppe unbestritten gewesen sei und das bisherige System bestens funktioniert habe, sei ihre Abschaffung nun unverständlich.

Der Regierungsrat hält nach wie vor an seiner Haltung fest, die Denkmalkommission gänzlich abzuschaffen, da er davon eine Beschleunigung der Unterschutzstellungsverfahren erwartet und von der Fachkompetenz des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie überzeugt ist (ver-

gleiche Ziff. 3.1). Mit der vorgeschlagenen Alternative, die Arbeit der Denkmalkommission auf ihre wichtigen Kernkompetenzen zu beschränken, kann das Ziel einer Verschlankung der Verfahren nicht im gleichen Ausmass erreicht werden. Im Übrigen schafft der Regierungsrat im Rahmen von Finanzen 19 verschiedene Kommissionen ab.

4.5 Zu § 21 (Inventarisierung)

Die gesetzliche Verankerung einer regelmässigen Aktualisierung des Inventars und des heute bereits praktizierten Verfahrens mit frühem Einbezug der Gemeinde wird von allen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Ebenso die neu geplante Anhörung der Eigentümerschaft bei der Inventarisierung. Verschiedentlich wurde beantragt, bereits bei der Inventarisierung neben dem wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert weitere Unterschutzstellungskriterien nach § 25 DMSG zu prüfen. So verlangt die Einwohnergemeinde Oberägeri, es sei bereits bei der Inventarisierung im Hinblick auf eine allfällige Unterschutzstellung eine Aussage zu treffen. Gemäss Antrag der Einwohnergemeinde Baar solle eine solche verhältnismässig erscheinen. Oberägeri und der GZGU beantragen zudem, dass nach Abschluss der vorliegenden Inventararbeiten ergänzend hinzutretende Objekte umgehend und abschliessend abzuklären seien. Die CVP schliesslich verlangt bereits bei der Inventarisierung eine explizite Zustimmung der Eigentümerschaft und der Gemeinde. Dazu ist festzuhalten, dass das Denkmalschutzgesetz bewusst ein zweistufiges Verfahren vorsieht, das sich nicht nur im Kanton Zug, sondern auch in anderen Kantonen bewährt hat. Mit einer raschen Inventarisierung soll möglichst schnell Rechtssicherheit geschaffen werden, während die detaillierte – und fallweise sehr aufwändige – Prüfung der weiteren Kriterien (überwiegendes öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Kostenfolgen für das Gemeinwesen) beim Vorliegen eines aktuellen Interesses auf Antrag einer der Parteien erfolgt. Diese Anträge werden deshalb nicht übernommen.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende beantragen zu § 21, dass nur die Beurteilung von Gebäuden ab einem Alter von siebenzig Jahren beziehungsweise von Gebäuden, die seit der letzten Ortsplanungsrevision neu älter als siebenzig Jahre geworden sind, möglich sei. Da sich die im Kanton Zug angewandte Zeitgrenze von zirka vierzig Jahren bei der Inventarisierung in der Praxis bewährt hat und im schweizweiten Vergleich durchschnittlich ist, verzichtet der Regierungsrat auf die Einführung einer fixen Zeitgrenze. Einige Kantone inventarisieren sogar bis 1985 (NW, OW, ZH) oder 1990 (BE). Anlässlich der periodischen Ortsplanungsrevisionen soll es zudem stets möglich sein, den gesamten Gebäudebestand zu prüfen. Der Antrag ist deshalb abzulehnen.

Das Bauforum Zug und der Zuger Heimatschutz stellen den Antrag, die beschwerdeberechtigten Verbände seien bei der Inventarisierung miteinzubeziehen. Der Zuger Heimatschutz verlangt eine Möglichkeit zur Stellungnahme der Verbände bei Veränderungen des Inventars sowie eine Beschwerdemöglichkeit gegen Inventarentlassungen. Da die Verbände im Unterschutzstellungsverfahren im Gegensatz zu den Eigentümerschaften und Standortgemeinden nicht Partei sind, werden sie beim Inventarisationsprozess nicht einbezogen. Ihnen steht aber die Beschwerde gegen einen Unterschutzstellungsentscheid oder Nicht-Unterschutzstellungsentscheid offen. Der Regierungsrat hat im Zusammenhang mit einem Beschwerdeverfahren im Januar 2018 eine Praxisänderung beschlossen. Den Verbänden wird ab sofort auch gegen Entscheide betreffend Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler ein solches Beschwerderecht eingeräumt. Eine Anpassung des Denkmalschutzgesetzes ist nicht nötig, da sich die Beschwerdeberechtigung aus der Auslegung von § 39 Abs. 2 DMSG ableitet. Dem Antrag für eine Beschwerdemöglichkeit gegen Inventarentlassungen wird somit insofern teilweise entsprochen.

In Bezug auf die periodische Aktualisierung im Rahmen der gemeindlichen Ortsplanungsrevisionen verlangen einzelne Vernehmlassungsteilnehmende, dass die Überprüfung des Inventars «zwingend» oder «einzig» im Rahmen der Ortsplanungsrevision stattfinden solle. Der Regierungsrat hält an seiner Vorlage fest, da der Wortlaut dem Zweck des Absatzes, eine regelmässige Aktualisierung des Inventars unter Bewahrung der erforderlichen Flexibilität zu erreichen, am ehesten gerecht wird. Auf eine Festlegung von Fristen wird ebenfalls verzichtet, da eine gewisse Flexibilität der zuständigen Direktion gewahrt werden soll, um etwa zu vermeiden, dass die Gemeinden, die gerade erst vollständig inventarisiert worden sind, bei den bald anstehend Ortsplanungsrevisionen erneut inventarisiert werden müssen.

4.6 Zu § 21a und § 24a (Vertragliche Unterschutzstellung)

Die neue Möglichkeit, Unterschutzstellungen vertraglich zu regeln, wird von allen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Die Einwohnergemeinde Walchwil beantragt den Einbezug der Gemeinde als Vertragspartei, um Leerläufe rechtzeitig zu vermeiden. Der Einbezug der Gemeinde als Vertragspartei ist jedoch nicht gewollt, da das Denkmalschutzgesetz vorsieht, dass vertragliche Unterschutzstellungen auch ohne Einverständnis der Gemeinde möglich sind. Dies verursacht keine «Leerläufe», da lediglich die Zuständigkeiten für die Genehmigung des Unterschutzstellungsvertrages – je nach Haltung der Gemeinde – verschieden sind. Der Antrag ist deshalb abzulehnen. Der HEV Zugerland und die GZGU beantragen schliesslich eine Anpassung von § 21a Abs. 2 dahingehend, dass auch die möglichen Folgekosten der Unterschutzstellung geklärt und festgehalten seien (so auch die Einwohnergemeinde Baar unter § 25). Siehe dazu oben Ziff. 4.3.

4.7 Zu § 24 und § 25 (Unterschutzstellung)

Die SVP des Kantons Zug beantragt, die in § 24 Abs. 1 geregelte Zuständigkeit für die Einleitung des Verfahrens zur Unterschutzstellung bei der Direktion des Innern zu belassen und nicht an das Amt für Denkmalpflege und Archäologie zu delegieren. Der Regierungsrat folgt diesem Anliegen aus folgenden Überlegungen: Der Kantonsrat als Gesetzgeber soll die Aufgaben des Regierungsrats, nicht aber der Ämter definieren. Es ist Sache des Regierungsrats beziehungsweise der zuständigen Direktion, die Aufgaben mittels Delegationsverordnung beziehungsweise Verfügung über die Delegation an die Ämter zu delegieren, was die Direktion des Innern im konkreten Fall auch gemacht hat und weiterhin machen wird. Die Einwohnergemeinde Baar beantragt eine Anpassung von § 24 Abs. 1 Bst. b dahingehend, dass das Amt für Denkmalpflege und Archäologie nur, wenn der vermutete Schutzcharakter eines inventarisierten Objekts «konkret» und «wesentlich» gefährdet werde, ein Unterschutzstellungsverfahren einleiten könne. Die Feststellung einer Gefährdung eines Objekts liegt im Ermessen der Fachbehörde und eine solche wird nicht leichthin angenommen. Um keine Auslegungsschwierigkeiten zu schaffen, wird auf die Umsetzung dieses Antrags verzichtet.

Hingegen wird auf Antrag der Einwohnergemeinde Baar (unter § 10) im Sinne der Klarheit in § 24 Abs. 3 ergänzt, dass die Standortgemeinde nicht nur im Unterschutzstellungs-, sondern auch im Verfahren zur Aufhebung oder Änderung des Schutzes Partei ist. Die CVP des Kantons Zug sowie der HEV Zugerland beantragen, die Prüfung der definitiven Unterschutzstellung eines Objektes habe rasch, das heisst innert einem Jahr, zu erfolgen. Dazu ist zu bemerken, dass die umfassende Prüfung der Unterschutzstellungskriterien, welche auch die Gewährung des rechtlichen Gehörs beinhaltet, je nach Situation umfassendere Abklärungen erfordern kann. Werden die Unterschutzstellungsvoraussetzungen nicht eingehend geprüft, kann eine Rechtsverletzung geltend gemacht werden. Zudem wird insbesondere bei der einvernehmlichen Unterschutzstellung das Verfahren nicht selten auch auf Antrag der Eigentümerschaft verzögert (zur Erstellung von architektonischen Studien zum Beispiel). Eine Fristsetzung für die Dauer der Prüfung einer Unterschutzstellung ist daher nicht sinnvoll und im Lichte der verwaltungsrechtlichen Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsprinzipien nicht nötig. Die

Frist in §11 Abs. 4 sieht bereits eine dreimonatige Frist nach Abschluss des Schriftenwechsels vor, weshalb der Regierungsrat an seinem Vorschlag festhält.

Die grünliberale Partei Kanton Zug beantragt, das Unterschutzstellungskriterium des wissenschaftlichen Werts in § 25 Abs. 1 Bst. a zu streichen. Da gemäss übergeordnetem Recht² auch Objekte von wissenschaftlichem Interesse zu erhalten sind, ist der Antrag nicht zu übernehmen. Die IG Dorfkern Oberägeri verlangt, dass mindestens zwei der drei Kriterien in § 25 Abs. 1 Bst. a kumulativ erfüllt sein müssen, um ein Objekt unter Schutz stellen zu können. Auch hier ist auf übergeordnetes Recht zu verweisen (vergleiche Fussnote 2), gemäss welchem die Kriterien alle für sich ausreichend sind, um ein Objekt als erhaltenswertes Baudenkmal zu qualifizieren. Die Einwohnergemeinde Oberägeri beantragt (unter § 2) den Erhalt von nicht mehr als einem Solitärobjekt pro Gemeinde, welches die entsprechende Bauepoche widerspiegelt. Da die Reduktion der Menge von inventarisierten Gebäuden auf «wirkliche Solitärbauten» dem gesetzlichen Auftrag für den Erhalt des baukulturellen Erbes widerspricht und die Betrachtung der Objekte unabhängig von ihrem baulichen Kontext zu einer ungewollten Musealisierung führen würde, wird auch in diesem Punkt auf eine Anpassung des DMSG verzichtet. Schliesslich verlangt die SVP, es sei neu eine Bestimmung einzuführen, dass eine Unterschutzstellung in keinem Fall gegen den Willen der Eigentümerschaft erfolgen dürfe. Diesbezüglich wird auf Ziff. 6.4 verwiesen.

4.8 Zu § 34 (Beiträge an geschützte Denkmäler)

Die CVP, der HEV Zugerland und die GZGU beantragen eine Überprüfung der Kostenbeitragshöhe. Die IG Dorfkern Oberägeri verlangt die volle Kostenübernahme der «finanziellen Mehraufwendungen aufgrund der Unterschutzstellung» durch die öffentliche Hand, wenn die Unterschutzstellung gegen den Willen der Eigentümerschaft verfügt wurde. Die Beitragssätze von dreissig Prozent und siebenzig Prozent werden aus politischen Gründen – und insbesondere auch in Anbetracht der aktuellen Sparsbemühungen – in ihrer Höhe belassen. Betreffend den Antrag der IG Dorfkern Oberägeri gilt es zudem zu bedenken, dass bei einer solchen Regelung niemand mehr sein Haus freiwillig schützen würde und die Folgekosten für die öffentliche Hand demzufolge völlig unkalkulierbar würden.

Die Einwohnergemeinden Menzingen und Walchwil beantragen, die Möglichkeit der nachträglichen Gesuchseinreichung in § 34 Abs. 4 zu streichen. Hier gilt es zu berücksichtigen, dass der Umbau eines historischen Hauses in vielen Fällen ein rollender Prozess ist, bei dem mit Unvorhergesehenem gerechnet und manchmal schnell reagiert werden muss. Der Gesetzesvorschlag gewährt deshalb mit der Ausnahmerebestimmung einen gewissen Spielraum und legt gleichzeitig die Rahmenbedingungen fest. Eine Streichung der Bestimmung kann Bauvorhaben massiv verzögern und würde sich vor allem zu Ungunsten der Bauherrschaft auswirken, weshalb der Antrag abzulehnen ist.

5. Zu den einzelnen Änderungen des Denkmalschutzgesetzes

Titel

Die Abkürzung DMSG hat sich in der Praxis etabliert und soll der Einfachheit halber als zweite offizielle Abkürzung – neben der bereits bestehenden Abkürzung «Denkmalschutzgesetz» – eingeführt werden.

² Art. 1 Ziff. 1. Des Übereinkommens zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (Konvention von Granada, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juli 1996; SR 0.440.4).

Ingress, §§ 1, 2 Abs. 2, 9, 10 Abs. 1 Bst. e, 11 Abs. 2 und 19 Abs. 1

Diese redaktionellen respektive terminologischen Anpassungen erfolgen aufgrund der ersetzten beziehungsweise neu lautenden Bundesgesetze und -verordnungen, welche im Ingress sowie in den §§ 1, 2 Abs. 2, 9, 10 Abs. 1 Bst. e, 11 Abs. 2 und 19 Abs. 1 zitiert werden:

- Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (KGSG) vom 20. Juni 2014 (SR 520.3);
- Verordnung über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (KGSV) vom 29. Oktober 2014 (SR 520.31).

Die Terminologie der Bundesgesetzgebung soll im Denkmalschutzgesetz beibehalten werden.

§ 3

Der Paragraph zu den Schutzziele erhält neu einen Absatz 2, in dem festgehalten wird, dass bei der Anwendung der Schutzbestimmungen den Bedürfnissen der Eigentümerschaft so weit als möglich Rechnung zu tragen ist. Die bereits heute übliche Praxis soll neu im Gesetz verankert werden. § 3 verdeutlicht mit dieser Neuerung ein allfälliges Spannungsfeld zwischen dem öffentlichen Interesse am Bestand der schutzwürdigen Objekte und dem privaten Interesse der Eigentümerschaft. Festzuhalten ist, dass es sich bei § 3 um einen reinen Zweckartikel handelt und es im Unterschutzstellungsverfahren zwischen den privaten und öffentlichen Interessen stets eine Interessenabwägung gibt (§ 25). § 3 legt also allgemeine Grundsätze im Umgang mit dem Denkmal fest und erhält daher neu die Überschrift «Erhaltung und Sicherung von Denkmälern».

§ 5a Abs. 2

Die Inventarblätter zu den schützenswerten und den geschützten Denkmälern bilden Teil des Inventars der schützenswerten Denkmäler und enthalten die wichtigsten Angaben zur Baugeschichte, eine Kurzbeschreibung und eine Kurzwürdigung des Objekts. Sie dienen dazu, Eigentümerschaft und Öffentlichkeit über die Gründe für die Inventaraufnahme in Kenntnis zu setzen. In den Gemeinden mit abgeschlossener Inventarrevision sind die Inventarblätter der schützenswerten Objekte bereits heute über die Website zugmap.ch abrufbar. Mit der neuen Regelung soll die heute bestehende Praxis ins Recht überführt werden. Persönlichkeits- und Datenschutz werden dabei gewahrt. Die Veröffentlichung der Inventarblätter im GIS Zug wird aus Transparenzgründen zudem in den Anhang 2 der Verordnung über die Geoinformation im Kanton Zug vom 18. Dezember 2012 (Anhang 2: Katalog der Geobasisdaten des kantonalen Rechts, § 9 Abs. 2; Geoinformationsverordnung, GeolV-ZG) aufgenommen. Dies soll anlässlich der nächsten Verordnungsrevision berücksichtigt werden.

§ 10 Abs. 1 Bst. a, b, d sowie § 11 Abs. 5 Bst. a, d (Zuständigkeiten Unterschutzstellung und Beiträge)

Mit der Einführung der vertraglichen Unterschutzstellung soll ein neues Instrument der Unterschutzstellung eingeführt werden. Entsprechend muss auch die Zuständigkeit geregelt werden. Zudem wird mit der vorliegenden Revision des Denkmalschutzgesetzes vorgeschlagen, dass neu das Zustimmungserfordernis der Eigentümerschaft für den Verfahrensweg (mit-) ausschlaggebend werden soll. Die Zustimmung der Gemeinde soll wie bisher ebenfalls ein wegweisendes Kriterium bleiben.

Entsprechend gibt es die folgenden «Weichen» für die Zuständigkeit bei Unterschutzstellungsverfahren:

1. Zustimmung der Eigentümerschaft:

JA: Liegt das Einverständnis der Eigentümerschaft vor, wird eine vertragliche Unterschutzstellung ausgearbeitet. In diesem Fall sind für das weitere Verfahren die folgenden Weichen zur berücksichtigen (nachfolgend Ziff. 2 und 3).

NEIN: Nur wenn die Eigentümerschaft einverstanden ist, ist eine vertragliche Unterschutzstellung möglich. Liegt diese Zustimmung nicht vor, entscheidet in jedem Fall der Regierungsrat über die Unterschutzstellung in der Form eines behördlichen Entscheids (das heisst er trifft einen positiven oder negativen Entscheid). Wie bereits heute haben Eigentümerschaft und Standortgemeinde auch weiterhin das Recht, gegen den Schutzentscheid des Regierungsrates Beschwerde zu ergreifen. Die Standortgemeinde wird wie bisher zur Vernehmlassung eingeladen.

2. Zustimmung der Standortgemeinde:

JA: Liegt auch die Zustimmung der Standortgemeinde vor, muss noch nachfolgend Ziff. 3 berücksichtigt werden.

NEIN: Liegt die Zustimmung der Standortgemeinde nicht vor, so ist für die Genehmigung der vertraglichen Unterschutzstellung der Regierungsrat zuständig. Wie bereits heute hat die Standortgemeinde auch weiterhin das Recht, gegen den allfälligen Genehmigungsentscheid des Regierungsrates Beschwerde zu ergreifen.

3. Erstmaliger mutmasslicher Kantonsbeitrag unter 250 000 Franken:

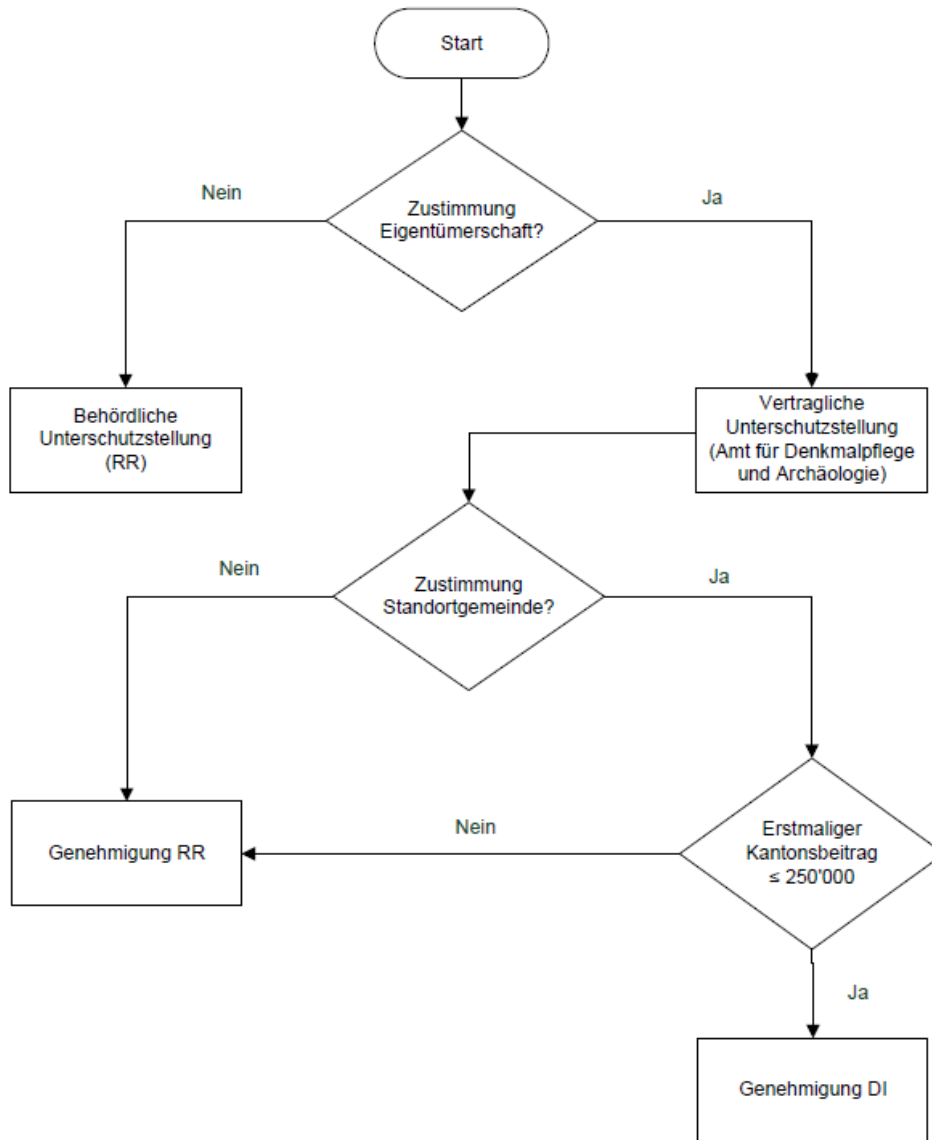
JA: Für die Genehmigung der vertraglichen Unterschutzstellung ist die Direktion des Innern zuständig.

NEIN: Für die Genehmigung der vertraglichen Unterschutzstellung ist der Regierungsrat zuständig.

Festzuhalten ist, dass der Regierungsrat nur noch dann mittels Entscheid Unterschutzstellungen beschliesst, wenn die Eigentümerschaft nicht einverstanden ist. Wenn die Standortgemeinde der Unterschutzstellung nicht zustimmt, entscheidet der Regierungsrat nicht direkt über die Unterschutzstellung, sondern über die Genehmigung des zwischen dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie und der Eigentümerschaft ausgehandelten Unterschutzstellungsvertrags (vergleiche die nachfolgende Grafik).

Beim Betrag von 250 000 Franken handelt es sich um einen vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe festzulegenden Betrag. Dieser wurde erstmals in der Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.3) auf 200 000 Franken festgelegt. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten Denkmalschutzgesetzes hin muss die Delegationsverordnung vom 28. November 2017 (DelV; BGS 153.3) ans neue Denkmalschutzgesetz angepasst werden (insbesondere Erhöhung des Schwellenwerts auf 250 000 Franken, Instrument der vertraglichen Unterschutzstellung). Die Erhöhung des Schwellenwerts für die Zuständigkeit der Direktion des Innern von heute 200 000 Franken auf neu 250 000 Franken ergibt sich aus der Angleichung an das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 [Finanzhaushaltgesetz, FHG; BGS 611.1]. Gemäss § 35 Abs. 3 FHG kann der Regierungsrat Ausgabenkompetenzen bis 500 000 Franken an die Direktionen delegieren. Die Direktion des Innern soll deshalb Unterschutzstellungen bewilligen können, welche für die öffentliche Hand (Kanton und Standortgemeinde zusammen) einen erstmaligen Gesamtbetrag an die Restaurierung von bis zu 500 000 Franken zur Folge haben. Zu beachten ist, dass es sich bei diesen Beiträgen um gebundene Ausgaben handelt, die entrichtet werden müssen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind.

Für die bessere Übersichtlichkeit wurden die §§ 10 und 11 zudem neu gegliedert.



Mit der Einführung des Zustimmungserfordernisses werden die Interessen der Eigentümerschaft insofern gestärkt, als bei deren Nichtzustimmung neu direkt der Gesamtregerungsrat über eine Unterschutzstellung entscheidet (vergleiche Ziff. 3.2). Durch den Wegfall einer Rechtsmittelinstanz wird das Verfahren beschleunigt und die Eigentümerschaft erhält in einem Unterschutzstellungsverfahren künftig schneller Rechtssicherheit. Die bereits bestehende Rolle der Standortgemeinden soll aber deswegen nicht geschmälert werden (vergleiche Ziff. 3.4).

§ 10 Abs. 1 Bst. c und § 11 Abs. 5 Bst. b

Entsprechend den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen soll diejenige Behörde über eine Aufhebung des Schutzes entscheiden, welche über die Unterschutzstellung entschieden hat.

Im Weiteren richten sich die Voraussetzungen, die für eine Schutzentlassung gegeben sein müssen, nach § 31 DMSG.

§ 10 Abs. 1 Bst. e

Vergleiche die Ausführungen zu Ingress, §§ 1, 2 Abs. 2, 9, 10 Abs. 1 Bst. e, 11 Abs. 2 und 19 Abs. 1.

§ 10 Abs. 3

Aufgehoben. Vergleiche die Ausführungen in Ziff. 3.1.

§ 11 Abs. 4

Analog zu den Ordnungsfristen im Baubewilligungsverfahren soll auch bei Unterschutzstellungen eine solche Ordnungsfrist eingeführt werden, damit Eigentümerschaft und Behörden einen Hinweis darauf haben, wie lange es dauert, bis das Unterschutzstellungsverfahren beendet ist. Steht fest, dass eine vertragliche Unterschutzstellung nicht zustande kommt (oder beantragt die Eigentümerschaft von Anfang an die Entlassung aus dem Inventar), prüft das Amt für Denkmalpflege und Archäologie von Amtes wegen, ob die Kriterien gemäss § 25 Abs. 1 Bst. a–d DMSG erfüllt sind. Gegebenenfalls sind die Einholung von externen Gutachten oder Machbarkeitsstudien notwendig. Bei Erfüllung aller Kriterien können die Eigentümerschaft und die Standortgemeinde zum Entwurf der Unterschutzstellungsverfügung schriftlich Stellung nehmen (rechtliches Gehör). Nach Abschluss dieses Schriftenwechsels legt die Direktion des Innern das Geschäft dem Regierungsrat innerhalb von drei Monaten zum Entscheid vor, soweit nicht von einer Unterschutzstellung abgesehen wird.

§ 11 Abs. 5

Die Bestimmung legt die direkten Zuständigkeiten der Direktion des Innern in Ergänzung zu § 10 Abs. 1 DMSG fest. In Bezug auf die Schwellenwerte sowie auf die Revision der DelV kann auf die vorstehenden Ausführungen zu § 10 Abs. 1 Bst. a, b, d sowie § 11 Abs. 5 Bst. a, d (Zuständigkeiten Unterschutzstellung und Beiträge) verwiesen werden.

§ 11 Abs. 5 Bst. c

Bisher wurden im Kanton Zug kaum Gesuche betreffend Änderung des Schutzzumfanges eingereicht. Dies insbesondere darum, weil bei Unterschutzstellungen, die schon länger zurückliegen, in der Regel kein Schutzzumfang festgelegt wurde. Heutzutage wird mit der Unterschutzstellung auch ein grober Schutzzumfang definiert. Wie die Praxis der Kantone zeigt, die das Instrument der vertraglichen Unterschutzstellung kennen, ist bei dieser Form mit noch detaillierteren Bestimmungen zum Schutzzumfang zu rechnen. Entsprechend wird es darum voraussichtlich vermehrt zu Gesuchen bezüglich Änderung des im Rahmen der vertraglichen Unterschutzstellung definierten Schutzzumfanges kommen. Es ist daher angezeigt, den Regierungsrat von diesen Verfahren zu entlasten, zumal diese meist im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben anstehen und daher stark operativen Charakter haben.

§ 12 und § 13

Aufgehoben. Vergleiche die Ausführungen in Ziff. 3.1.

§ 14 Abs. 1 Bst. n

Mit der Einführung der vertraglichen Unterschutzstellung muss auch die Zuständigkeit des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie zur Erarbeitung und Abschluss des Unterschutzstellungsvertrags geregelt werden.

§ 21 Abs. 1a

Vergleiche auch nachfolgend die Ausführungen in Ziff. 6.3.1.

Nach dem Abschluss der erstmaligen systematischen Inventarvervollständigung bis voraussichtlich Ende 2018 wird der künftige Anpassungsbedarf am Inventar der schützenswerten Objekte wesentlich kleiner sein. Mit Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision sollen neu nicht nur die Standortgemeinde, sondern auch die Eigentümerschaft vor einer Inventaraufnahme zur Stellungnahme eingeladen werden. Mit der Inventarisierung wird festgestellt, dass ein vermuteter sehr hoher wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Wert vorhanden ist. Es erfolgt noch keine Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen und keine Prüfung der Verhältnismässigkeit. Diese Kriterien werden erst zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich beim Unterschutzstellungsverfahren geprüft. Sowohl die Eigentümerschaft als auch die Standortgemeinde haben die Möglichkeit, die Einleitung des Unterschutzstellungsverfahrens zu beantragen und darin den Antrag zu stellen, das Objekt sei entweder aus dem Inventar zu entlassen oder unter Schutz zu stellen.

Der Inventareintrag hat demnach keine präjudizielle materielle Bedeutung für eine mögliche spätere Unterschutzstellung. Er beeinflusst lediglich den Verfahrensablauf bei der Bewilligung von Planungs- und Bauvorhaben. Solche Gesuche muss die Bewilligungsbehörde dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie zur Prüfung überweisen. Dieses kann aber bei schützenswerten Objekten selbst keine direkte Auflagen verfügen, sondern nur Anträge an die Baubewilligungsbehörde stellen. Nur wenn der (mögliche, durch den Inventareintrag begründete) Schutzcharakter gefährdet ist, kann das kantonale Amt eingreifen und von Amtes wegen ein Verfahren zur Prüfung der Schutzwürdigkeit einleiten (vergleiche § 24 Abs. 1 Bst. b DMSG).

§ 21 Abs. 3

Mit dem neuen Absatz 3 wird gesetzlich geregelt, dass das Inventar zugunsten der Rechts- und Planungssicherheit von Eigentümerschaften und Behörden regelmässig aktualisiert wird. Sinnvollerweise geschieht dies in Abstimmung mit der Revision der gemeindlichen Ortsplanung, damit diese raumrelevanten Planungen aufeinander abgestimmt werden können. Nach Bundesrecht erfolgt die Aktualisierung der Nutzungsplanung in einem Rhythmus von fünfzehn Jahren (vergleiche Art. 15 Abs. 4 Bst. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). Dies scheint auch für die periodische Aktualisierung des Inventars ein sinnvoller Rhythmus zu sein. Um die Situation zu vermeiden, dass das Inventar kürzlich inventarisierte Gemeinden bei der demnächst anstehenden gemeindlichen Ortsplanungsrevision erneut überarbeitet werden muss, wird davon abgesehen, im Gesetz eine zwingende Formulierung zu wählen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass das Inventar mit dem Denkmalbegriff, der sich mit dem Wechsel der Generationen auch verändert, Schritt hält und die Rechtssicherheit bewahrt bleibt.

§ 21a Abs. 1

Vergleiche die Ausführungen in Ziff. 3.2.

Wenn möglich soll eine Unterschutzstellung immer mittels Vertrag erfolgen. Nur wenn kein Konsens gefunden wird oder die Eigentümerschaft von Vornherein eine vertragliche Unterschutzstellung ausschlägt, soll eine behördliche Unterschutzstellung mittels Entscheid geprüft werden. Die Einführung der vertraglichen Unterschutzstellung wird grundsätzlich von der gesamten Begleitgruppe unterstützt.

§ 21a Abs. 2

Aus systematischen Gründen wird die bisherige grundsätzliche Bestimmung von § 25 Abs. 2 in § 21a Abs. 2 übernommen. Neu wird der Schutzzumfang explizit erwähnt. Die finanziellen Leistungen werden nicht mehr erwähnt, weil diese in der Regel in einer separaten Beitragsverfügung festgelegt werden. Zudem ist eine Bezifferung der Beitragshöhe unabhängig von einer

konkreten Umbauabsicht beziehungsweise einem konkreten Beitragsgesuch oft nicht möglich. Wenn eine Eigentümerschaft dies wünscht und die entsprechend notwendigen Unterlagen (Kostenvoranschlag) vorliegen, wird es aber, wie heute, weiterhin möglich sein, Schutz und Beitrag gleichzeitig zu beschliessen.

§ 24 Abs. 1

Die Kompetenz zur Einleitung des Unterschutzstellungsverfahrens hat die Direktion des Innern heute an das Amt für Denkmalpflege und Archäologie, welches das Unterschutzstellungsverfahren ohnehin durchführt, delegiert (Ziff. 2 der Verfügung über die Delegation von Befugnissen der Direktion des Innern im Bereich des Denkmalschutzes und der Archäologie an das Amt für Denkmalpflege und Archäologie; BGS 153.716). Diese Kompetenzdelegation soll weiterhin auf Verfügungsstufe geregelt werden. Die neue Formulierung von § 24 Abs. 1 ist die Folge der Aufhebung der Denkmalkommission. Des Weiteren dient die Aufteilung in Bst. a und b der Übersichtlichkeit.

§ 24 Abs. 2 und 3

Die Umformulierungen dienen der Klarheit. Zudem soll einzig der umfassende und klare Begriff «Partei», welcher auch in § 39 DMSG vorkommt, verwendet werden. Die Einladung zur Stellungnahme ergibt sich aus der Parteistellung, weshalb auf Abs. 2 verzichtet werden kann. Damit dem Gesetz klar entnommen werden kann, dass für die Änderung und Aufhebung des Schutzes stets dieselben Verfahrensregeln und -abläufe gelten wie bei der Unterschutzstellung selbst (Einladung der Eigentümerschaft und Standortgemeinde zur Stellungnahme), hält § 24 Abs. 3 neu fest, dass die Parteistellung von Eigentümerschaft und Standortgemeinde auch im Verfahren betreffend Aufhebung oder Änderung des Schutzes gilt.

§ 24a

Zu Abs. 1 und 2: Vergleiche die Ausführungen zu § 10 Abs. 1 Bst. a, b, d sowie § 11 Abs. 5 Bst. a, d.

Zu Abs. 3: Vergleiche die Ausführungen in Ziff. 3.2.

Der zwischen der Eigentümerschaft und der Kantonalen Denkmalpflege abgeschlossene Vertrag bedarf zu seiner Verbindlichkeit der rechtskräftigen Genehmigung durch die zuständige Behörde, das heisst entweder durch die Direktion des Innern oder den Regierungsrat (vergleiche Grafik auf Seite 19). Die entsprechende Behörde kann den Vertrag entweder als Ganzes genehmigen oder ablehnen; eine Verhandlung über einzelne Punkte ist ausgeschlossen. Wichtig ist der Genehmigungsentscheid deshalb, weil er Verfügungscharakter hat und mit ihm ein Anfechtungsobjekt geschaffen wird. Für die spätere Eintragung der Verfügungsbeschränkung ins Grundbuch ist das Vorliegen eines Entscheides mit Verfügungscharakter ebenfalls notwendig. Vor der Einreichung des Vertrages bei der Genehmigungsbehörde ist der Vertrag der Standortgemeinde zur Stellungnahme zuzustellen. Diese ist anzufragen, ob sie der Unterschutzstellung und dem Vertragsinhalt zustimmt oder nicht (vergleiche § 10 Abs. 1 Bst. b DMSG). Der beschwerdefähige Genehmigungsentscheid ist allen Parteien sowie den beschwerdeberechtigten Organisationen zu eröffnen. Das Modell der Genehmigung des zwischen Amt und Eigentümerschaft ausgehandelten Unterschutzstellungsvertrags ist an jenes von Basel-Stadt angelehnt (vergleiche § 15 des Gesetzes über den Denkmalschutz des Kantons Basel-Stadt).

§ 25 Abs. 1

Mit der Einführung der vertraglichen Unterschutzstellung ist die Anpassung von § 25 Abs. 1 notwendig. Vergleiche dazu die Ausführungen zu § 10 Abs. 1 Bst. a, b, d sowie § 11 Abs. 5 Bst. a, d (Zuständigkeiten Unterschutzstellung und Beiträge).

Die einzelnen Unterschutzstellungsvoraussetzungen, die auch bei Unterschutzstellungen durch die Direktion des Innern sowie bei der Genehmigung der vertraglichen Unterschutzstellung gelten, werden durch die vorliegende Revision nicht geändert. Dies hat den Vorteil, dass die bisherige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes und auch des Bundesgerichtes zu den Unterschutzstellungsvoraussetzungen ungeschmälert zur Anwendung kommen. Und dies wiederum dürfte sich für die Rechtssicherheit und die Rechtsanwendung für alle im Verfahren involvierten Parteien, Behörden und Gerichte positiv auswirken.

§ 25 Abs. 2

Vergleiche Ausführungen zu § 21a Abs. 2.

§ 25 Abs. 3

§ 25 Abs. 3 wurde bereits mit der formellen Totalrevision der DelV vom 28. November 2017 aufgehoben.

§ 30 Abs. 1a

Denkmäler können grundsätzlich nur langfristig erhalten werden, wenn es möglich sein soll, sie den Bedürfnissen der heutigen Zeit sinnvoll anzupassen. In Abs. 1a wird deshalb eine unbestrittene und von der Kantonalen Denkmalpflege gelebte Praxis ins Gesetz überführt. Diese Grundsätze sind allgemein anerkannt und finden sich insbesondere in den Leitsätzen und Grundsatzpapieren der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (vergleiche nachfolgend Ziff. 6.3.2 mit Fundstellen). So kennt auch das Baugesetz von Bern vom 9. Juni 1985 eine Bestimmung mit gleichem Wortlaut (siehe Art. 10b Abs. 1).

§ 34 Abs. 4

In der Praxis haben bisher rückwirkende Beitragsgesuche mangels gesetzlicher Regelung gelegentlich zu Unsicherheiten geführt. Mit dieser neuen Formulierung soll hier Klarheit geschaffen werden. Da es beim Umbau eines historischen Hauses sein kann, dass etwa ein unerwarteter Fund zu erhöhten Aufwendungen für die Restaurierung führen oder eine Planänderung nach sich ziehen kann, werden mit der Ausnahmebestimmung von § 34 Abs. 4 ein gewisser Spielraum gewährt und gleichzeitig die Rahmenbedingungen dafür festgelegt. Zudem wird festgehalten, dass die Begleitung des Bauvorhabens durch die Denkmalpflege zentral ist.

§ 39 Abs. 2

Bereits unter dem bisherigen DMSG bestand das Beschwerderecht der in § 12 Abs. 1 DMSG erwähnten kantonalen Vereinigungen auch gegen Unterschutzstellungsentscheide der Direktion des Innern. Der Klarheit halber wird die Direktion des Innern explizit aufgeführt. Das Beschwerderecht richtet sich auch gegen Genehmigungsentscheide von vertraglichen Unterschutzstellungen. Damit dies aus § 39 Abs. 2 hinreichend hervorgeht, wird der Gesetzestext so angepasst, dass sich das Beschwerderecht auf die §§ 24 ff. (statt wie bisher §§ 25 ff.) bezieht. Da § 12 aufgehoben wird, werden diese Vereinigungen, die sich statutengemäss dem Denkmalschutz oder verwandten Zielen widmen und seit mindestens fünf Jahren bestehen müssen, neu in § 39 Abs.1 erwähnt.

6. Parlamentarische Vorstösse

Wie in der Ausgangslage bereits ausgeführt wurde, werden mit der vorliegenden Revision fünf parlamentarische Vorstösse umgesetzt:

- Motion vom 13. Januar 2014 betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Motion 2342);

- Postulat betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Teilumwandlung der Motion 2342 vom 28. Mai 2015);
- Motion vom 25. November 2014 betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Motion 2453);
- Postulat betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Teilumwandlung der Motion 2453 vom 28. Mai 2015);
- Motion vom 7. September 2017 betreffend Reduktion der Denkmalpflege auf das Minimum, das Verbot von Unterschutzstellungen gegen den Willen des Eigentümers und teilweiser Aufhebung des Denkmalschutzgesetzes (Motion 2779).

6.1 Motion betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege

Mit der vorgeschlagenen DMSG-Änderung kann die vom Kantonsrat zum Teil erheblich erklärte Motion von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg vom 13. Januar 2014 betreffend die Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2342.1 - 14549) als erledigt abgeschrieben werden.

Den Motionären geht es (im teilerheblich erklärten Begehren) darum, dass zur Erhöhung der Rechtssicherheit für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer der Auftrag zur periodischen Aktualisierung des Inventars neu in das DMSG aufgenommen wird. Mit der vorgeschlagenen Änderung in § 21 Abs. 3 DMSG wird dieses Anliegen umgesetzt. Der Regierungsrat beantragt zudem, dass die Eigentümerschaft sowie die Standortgemeinde vor einer Inventaraufnahme zur Stellungnahme einzuladen sind (neu § 21 Abs. 1a DMSG).

6.2 Motion betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege

Als erledigt abzuschreiben ist auch die zweite Motion von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg vom 25. November 2014 betreffend die Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2453.1 –14823).

Die Motionäre wollen mit ihrem erheblich erklärten Anliegen erreichen, dass im Rahmen einer Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes der Wille der Eigentümerinnen und Eigentümer bei Unterschutzstellungen künftig stärker berücksichtigt und die Einführung einer vertraglichen Unterschutzstellung geprüft wird. Mit der beantragten DMSG-Änderung wird dieser Forderung entsprochen.

6.3 Postulat betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege

Mit dem Postulat von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Postulat 2519; Teilumwandlung der Motion 2342) wurde der Regierungsrat beauftragt, die folgenden Themen der ursprünglichen Motion (Motion Neuorganisation der Denkmalpflege) zu prüfen:

6.3.1 Umsetzung der Denkmalpflege im Sinne der Zuger Bevölkerung

Die Postulanten verlangen, es seien die gesetzlichen und reglementarischen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Denkmalpflege im Kanton Zug «im Sinne der Zuger Bevölkerung umgesetzt» werde.

Dazu ist zunächst festzuhalten, dass es im Kanton Zug keine repräsentativen Meinungsumfragen gibt, die nachweisen, dass die Denkmalpflege im Kanton Zug nicht bereits heute schon im Sinne der Bevölkerung gehandhabt wird. Aus einer im Auftrag des Bundesamtes für Kultur im Sommer 2014 durchgeführten repräsentativen Umfrage³ geht hingegen hervor, dass das bau-

³ Umfrage zur Bedeutung des Kulturerbes in der Schweiz, durchgeführt im Auftrag des Bundesamtes für Kultur, <http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04273/05004/index.html?lang=de>, Juli 2014.

kulturelle Erbe in der Schweiz eine sehr 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. Auch die eingangs zitierte Kundenbefragung zur Zuger Denkmalpflege hat ergeben, dass die Wichtigkeit und die Bedeutung des Denkmalschutzes als öffentliche Aufgabe unbestritten sind.

Ein weiterer Hinweis auf die konsistente und gesetzeskonforme Arbeit der Denkmalpflege ist die Tatsache, dass von den insgesamt sieben Beschwerden gegen erstinstanzliche Entscheide betreffend Unterschutzstellungen in der vergangenen Legislatur – also in der Zeitspanne 2011 bis 2014 – nur ein Entscheid vom Verwaltungsgericht aufgehoben worden ist.

Mit der vorliegenden vom Regierungsrat vorgeschlagenen und durch die Begleitgruppe wesentlich beeinflussten DMSG-Revision werden zudem die Rechte der Eigentümerschaft gestärkt: Schaffung von Rechtssicherheit für die Eigentümerschaft mit der periodischen Inventarrevision, Einführung der vertraglichen Unterschutzstellung, direkte Beurteilung durch den Regierungsrat bei Nichtzustimmung der Eigentümerschaft und Einladung der Eigentümerschaft zur Stellungnahme vor einer Inventarisierung. Der Regierungsrat ist überzeugt, damit die Anliegen der Postulanten zu erfüllen und mit dem teilrevidierten Gesetz die Grundlagen für eine zeitgemässe und bürgernahe, aber kulturpolitisch sicher auch anspruchsvolle Denkmalpflege zu schaffen.

6.3.2 Zurverfügungstellung von Richtlinien, Reglementen und Leitbildern

Wie bereits in Ziff. 2.2 ausgeführt, hat das Amt für Denkmalpflege und Archäologie ein neues Qualitätsmanagementsystem eingeführt. Zudem hat das Amt zahlreiche interne Richtlinien und Merkblätter erarbeitet und auf der Homepage des Amtes veröffentlicht:

<https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/amt-fuer-denkmalpflege-und-archaeologie>.

Diese Dokumente erläutern anschaulich das Vorgehen, den Prüfmassstab oder die ungefähr benötigte Zeit für ein Verfahren. Ähnlich wie im Steuerrecht werden mit diesen Merkblättern Vertrauen in das Verwaltungshandeln und Transparenz geschaffen. Im Sinne der Qualitätssicherung wird laufend überprüft, ob die bestehenden Merkblätter und Richtlinien ausreichen und die in der Praxis aufgeworfenen Fragen damit auch tatsächlich beantwortet werden.

Zu ergänzen ist, dass über die kantonalen Richtlinien hinweg zahlreiche anerkannte nationale und internationale Richtlinien existieren, an denen sich die Denkmalpflege zu orientieren hat. Zu nennen sind insbesondere:

- diverse internationale Charten und Konventionen (zum Beispiel das Übereinkommen des Europarates zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa [«Konvention von Granada»]⁴ oder die «Charta von Venedig») sowie Grundsätze und Richtlinien, insbesondere der UNESCO und des ICOMOS (International Council on Monuments and Sites)⁵;
- Leitsätze⁶ und Grundsatzpapiere⁷ der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege;

⁴ SR 0.440.4

⁵ Internationale Grundsätze und Richtlinien in der Denkmalpflege. Icomos Deutschland, Luxemburg, Österreich, Schweiz (Hrsg.). Monumenta I, München 2012.

⁶ 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>, zuletzt aufgerufen am 11. Januar 2018.

⁷ <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturerbe/heimatschutz-und-denkmalpflege/expertise/eidgenoessische-kommission-fuer-denkmalpflege--ekd-.html>, zuletzt aufgerufen am 11. Januar 2018: 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.

- Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung⁸ sowie die diesbezüglichen Empfehlungen des Bundes⁹;
- Schweizerisches Inventar der Kulturgüter von nationaler Bedeutung¹⁰;
- Fachliteratur und institutionalisierter Fachaustausch in folgenden Gremien: Konferenz Schweizerischer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger KSD, Arbeitskreis Denkmalpflege AKD, ICOMOS Landesgruppe Schweiz;
- Übersicht der Direktion des Innern und der Baudirektion vom 16. Januar 2014: Stellungnahmen des Amtes für Denkmalschutz und Archäologie und deren Einbettung in die kantonale Gesamtverfügung.

Mit diesen Merkblättern und Richtlinien wurde und wird das Postulatsbegehren laufend umgesetzt.

6.3.3 Auflösung der heutigen Denkmalkommission und Neubesetzung durch den Kantonsrat entsprechend der Parteienstärke

Bezüglich dieses Postulatsanliegens wird auf die obigen Ausführungen in Ziff. 3.1 verwiesen.

6.3.4 Reduktion der denkmalpflegerischen Tätigkeit im Kanton Zug auf die minimalen Anforderungen von übergeordnetem Recht

Sowohl das heutige DMSG als auch die vorliegende DMSG-Revision gehen nicht über die minimalen Anforderungen von übergeordnetem Recht hinaus. Insbesondere wird mit der vorliegenden Revision die denkmalpflegerische Tätigkeit wohl optimiert, aber nicht ausgebaut oder intensiviert.

Nach Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) sind für den Natur- und Heimatschutz (worunter die Denkmalpflege und Archäologie fallen) grundsätzlich die Kantone zuständig. Dabei sind die folgenden übergeordneten Rechtsgrundlagen zu beachten:

a) UNESCO-Konvention von 1972

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 sind *Kulturgüter von aussergewöhnlichem universellem Wert* (Art. 1)¹¹. Aufgrund der innerstaatlichen Zuständigkeit sind für die entsprechenden Schutzmassnahmen primär die Kantone beziehungsweise die Gemeinden zuständig. Sie müssen entsprechend legiferieren¹².

b) Konvention von Granada des Europarates

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), welche von der Schweiz ratifiziert worden ist. Adressatinnen der Konvention sind die Behörden des Bundes und der Kantone, die ihre Gesetzgebung diesem Minimalstandard anzupassen haben.¹³ Namentlich die kantonalen Gesetzgebungen müssen den von der Konvention

⁸ «Kanton Zug», Bern 2002.

⁹ 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.

¹⁰ Ausgabe 2009, Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS (Hrsg.), Bern 2010.

¹¹ Ausführlich: Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Diss. Zürich/St. Gallen 2008, S. 95 ff.

¹² Engeler, a.a.O., S. 96.

¹³ Engeler, a.a.O., S. 98.

von Granada geforderten Minimalstandard in Bezug auf den Baudenkmalschutz erfüllen¹⁴. 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.*

c) Art. 17 RPG

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

- ¹ *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.*
- ² *Statt Schutzzonen festzulegen, kann das kantonale Recht andere geeignete Massnahmen vorsehen.*

Verschiedene Bundesgerichtsentscheide bestätigen, dass Kantone und Gemeinden Bundesinventare auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben berücksichtigen müssen. Im Vordergrund steht hier das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), welches bei der Erfüllung von Bundesaufgaben direkt zur Anwendung kommt (insbesondere beim Bauen ausserhalb der Bauzone und im Planverfahren).

6.3.5 Definition der maximalen Anzahl möglicher Schutzobjekte für jede Zeitepoche

Die Kriterien für die Inventarisierung und Unterschutzstellung von Denkmälern sind im Denkmalschutzgesetz definiert (§ 25 DMSG). 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 eine Maximalzahl erreicht beziehungsweise ein vorgegebenes «Kontingent» ausgeschöpft ist.

Das Postulatsanliegen, die Anzahl der zu schützenden Objekte im Voraus zu definieren, wäre aus praktischen Gründen nicht durchführbar. Die Regierung lehnt es darum ab. Es 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.

Vor allem wäre ein Kontingent ein klarer Verstoss gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit. Es würde dem Grundsatz widersprechen, dass bei der Prüfung einer Unterschutzstellung immer der Einzelfall zu beurteilen ist, unter Berücksichtigung aller möglicherweise entgegenstehender privaten oder öffentlichen Interessen. Zu beachten ist dabei, dass für den denkmalpflegerischen Wert eines Objekts nicht nur die Zeitepoche, das heisst das Baujahr ausschlaggebend ist, sondern auch zahlreiche andere Aspekte zu berücksichtigen sind, so insbesondere der Si-

¹⁴ ausführlich: Engeler, a.a.O., S. 110.

tuationwert (Standort), die Geschichte des Denkmals (Nutzung, Persönlichkeiten, die im Denkmal gewohnt haben) usw.

Dieses Postulatsanliegen bezweckt berechtigterweise, für Grundeigentümerinnen und -eigentümer in Bezug auf mögliche künftige Einschränkungen ihres Eigentums durch Auflagen des Denkmalschutzes mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Diesem Wunsch würde aber mit einer Beschränkung der Anzahl Schutzobjekte nicht entsprochen. Vielmehr wird das Inventar der schützenswerten Denkmäler nach Abschluss der Revision diese Rechtssicherheit bieten. Insofern wird dem Grundanliegen dieses Postulatsbegehrens Rechnung getragen.

6.3.6 Überprüfung der Personalressourcen der kantonalen Denkmalpflege

Die Überprüfung und Optimierung der Verwaltungsorganisation im Interesse einer effizienten Aufgabenerfüllung gehört zu den ständigen Aufgaben des Regierungsrats.

Das Amt verwendet seine personellen und finanziellen Mittel zu rund 54 Prozent für Baudenkmäler und zu rund 46 Prozent für Bodendenkmäler.¹⁵ Es ist zutreffend, dass die Denkmalpflege in den vergangenen Jahren mit einer massiven Arbeitszunahme konfrontiert und das Umfeld schwieriger wurde (Investitionsdruck, steigende Grundstückspreise, raumplanerische Verdichtung, Energiewende usw.). So hat sich die Anzahl Stellungnahmen, die die Denkmalpflege von Gesetzes wegen oder durch Gerichtsentscheide zuhanden kantonaler oder kommunaler Behörden abzugeben hatte, seit 2004 mehr als verdoppelt¹⁶. Nicht nur die Zunahme der Bau- und Planungsgesuche, sondern auch umfangreichere Schutzabklärungen sowie aufwändigere Beschwerdeverfahren führten dazu, dass die Denkmalpflege immer wieder an ihre Kapazitätsgrenzen stiess. Obwohl nicht alle vom Amt gestellten Personal- und Finanzbegehren bewilligt wurden, waren die Amtsleitung und die Direktion des Innern stets bemüht, die personellen Ressourcen der Denkmalpflege zu verstärken. Seit 2005 erfuhr sie einen Zuwachs von 480 Stellenprozenten, sei dies durch realen Stellenzuwachs (70 Prozent) oder durch interne Umlagerungen (30 Prozent)¹⁷. Weiter wurde der Denkmalpfleger im Rahmen einer Amtsreorganisation im Jahre 2013 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 ist zu erwähnen, dass das Budget des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie beziehungsweise die Kulturgüterpflege durch das «Entlastungsprogramm 2015-18» sowie das Aufgabenverzichtsprogramm «Finanzen 2019» im Vergleich zu anderen Verwaltungsstellen überdurchschnittlich stark reduziert wurde und noch weiter werden wird. Die finanziellen Kürzungen betragen insgesamt rund 2 Mio. Franken beziehungsweise knapp 30 Prozent; der Stellenabbau beträgt rund 10 Prozent¹⁸.

¹⁵ Rechnung 2015, total Nettoaufwand (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung). Für das Jahr 2016 ist aufgrund eines ähnlichen Geschäftsgangs mit gleichen Zahlen zu rechnen. Mit der im Jahre 2017 eingeführten Kostenleistungsrechnung werden schon bald genauere Zahlen ermittelt werden können.

¹⁶ Zum Vergleich: 2004-06 betrug der jährliche Durchschnittswert an erforderlichen Stellungnahmen 162; 2014-16 war er auf 374 angestiegen. Jahreswert 2004: 176; 2005: 164; 2006: 146; 2007: 280; 2008: 256; 2009: 236; 2010: 306; 2011: 325; 2012: 260; 2013: 308; 2014: 346; 2015: 370; 2016: 406; 2017: 403.

¹⁷ 2005: 60%; 2009: 150%; 2011: 120%; 2012: 100%; 2014: 50%.

¹⁸ Die Mittelkürzungen beim Amt für Denkmalpflege und Archäologie im Rahmen von «EP 2015-18» betragen -1'3939'022 Franken (Budgetprozess 2015: -315'700 Franken; 10%-Kürzung bzw. KRB 27. 11. 2014: -689'069 Franken; 5%-Kürzung bzw. KRB 27. 11. 2014: -88'165 Franken; weitere Kürzungen: -300'088 Franken, davon -71'400 Franken ausserhalb Kostenstelle 1580). Die Mittelkürzungen im Rahmen von «Finanzen 2019» betragen -604'000 Franken.

6.4 Postulat betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege

Mit dem Postulat von Thimeo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Postulat 2520; Teilumwandlung der Motion 2453) wurde der Regierungsrat beauftragt zu prüfen, ob eine Unterschutzstellung nur noch mit dem Einverständnis der Eigentümerschaft möglich sein soll.

Das Postulatsbegehren wurde in dem Sinne umgesetzt, dass mit der vorgeschlagenen Revision die vertragliche Unterschutzstellung eingeführt wird. Zudem hat die Nichtzustimmung einer Eigentümerschaft neu zur Folge, dass der Entscheid über eine Unterschutzstellung oder Nichtunterschutzstellung in jedem Fall direkt vom Gesamregierungsrat gefällt wird. Auch bei der Inventaraufnahme ist die Eigentümerschaft künftig vorab zur Stellungnahme einzuladen.

Die Einführung eines zwingend notwendigen Zustimmungserfordernisses der Eigentümerschaft würde – wie nachfolgend dargelegt wird – den grundsätzlichen Anliegen des Heimatschutzes und zudem auch übergeordnetem Recht widersprechen. Das Postulat kann daher nicht umgesetzt werden und soll als erledigt abgeschrieben werden.

Das von den Postulanten vorgeschlagene Zustimmungserfordernis käme einer faktischen Abschaffung des Denkmalschutzes gleich. Das Kernziel der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes – die Erhaltung von kulturell wertvollen Bauten und wichtigen geschichtlichen Zeugen für kommende Generationen – könnte über die Jahrzehnte nicht mehr erreicht werden und wäre dadurch ernsthaft gefährdet. Die Einführung dieser neuen Voraussetzung würde bedeuten, dass der Schutz und der Erhalt von wertvollen Kulturgütern einzig und allein abhängig wären von der Zufälligkeit des Interesses oder dem Goodwill der jeweiligen Eigentümerschaft. Dies käme längerfristig faktisch einer stetigen Vernichtung des wertvollen historischen Baubestands im Kanton Zug gleich. Denn Denkmäler, die einmal abgebrochen wurden, sind unwiederbringlich verloren. Die Neuregelung könnte zudem 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 dürfen daher ohne Zustimmung des Bundesamtes für Kultur gar nicht verändert oder abgebrochen werden.

Das Zustimmungserfordernis würde auch gegen übergeordnetes Bundesrecht verstossen, namentlich gegen die Konvention von Granada des Europarates (vgl. oben Ziff. 6.3.4). Durch die Unterzeichnung der Konvention haben sich die Schweizer Behörden verpflichtet, geeignete Vorschriften zu erlassen, die einen ausreichenden Denkmalschutz gewährleisten. Mit dem bis anhin geltenden DMSG und auch mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Revision sind die Konventionsanforderungen erfüllt. Ein Denkmalschutz im Sinne dieser Konvention liesse sich zweifellos nicht mehr durchsetzen, wenn der Schutz einzelner Objekte von der Zustimmung der betreffenden Eigentümerschaft abhängig wäre. Den Kantonen ist aus bundesstaatlichen Überlegungen der Erlass bundesrechtswidriger Bestimmungen untersagt (Art. 49 BV).

6.5 Motion betreffend Reduktion der Denkmalpflege auf das Minimum, das Verbot von Unterschutzstellung gegen den Willen des Eigentümers und teilweiser Aufhebung des Denkmalschutzgesetzes

6.5.1 Reduktion der Denkmalpflege auf das Minimum

Die Motionäre verlangen, mit einer Reduktion der Denkmalpflege auf das bundesrechtlich minimal vorgeschriebene das Denkmalschutzgesetz teilweise aufzuheben. Sie begründen dies damit, dass die Kantone gestützt auf Art. 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) nur bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür zu sorgen hätten, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen

überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Soweit sie nicht Bundesaufgaben erfüllen, hätten die Kantone keine Pflicht, Objekte unter Denkmalschutz zu stellen.

Das Begehren der Motionäre hinsichtlich Reduktion der Denkmalpflege auf das bundesrechtlich minimal vorgeschriebene betrifft eine ähnliche Thematik wie sie die Motion 2453 beinhaltet, weshalb erneut darauf hingewiesen werden muss, dass das heutige DMSG nicht über das bundesrechtlich minimal vorgeschriebene hinausgeht. Es kann dazu auf die Ausführungen unter Ziff. 6.3.4 verwiesen werden. Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind für den Natur- und Heimatschutz (worunter Denkmalpflege und Archäologie fallen) grundsätzlich die Kantone zuständig; Bundeskompetenzen bestehen lediglich im Bereich des Biotop- und Artenschutzes (Art. 78 Abs. 4 BV) und zum Schutz von Mooren und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung (Art. 78 Abs. 5 BV). Gemäss Art. 78 Abs. 2 BV nimmt jedoch der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kunstdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Somit ist der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich verpflichtet, auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes Rücksicht zu nehmen. Art. 3 NHG ist somit eine Umsetzung von Art. 78 Abs. 2 BV auf Bundesgesetzesebene und betrifft lediglich den engen Zuständigkeitsbereich der Erfüllung von Bundesaufgaben. In allen übrigen Belangen des Natur- und Heimatschutzes liegt es in der Kompetenz und auch der Pflicht der Kantone zu legislieren. Der Kanton Zug hat dies in Übereinstimmung mit den Minimalstandards des übergeordneten Rechts gemacht und ist entgegen der Ansicht der Motionäre verpflichtet, den Schutz von Objekten sicherzustellen.

Es ist festzuhalten, dass bereits das heutige Denkmalschutzgesetz nur den bundesrechtlich beziehungsweise völkerrechtlich minimal vorgeschriebenen Schutz umsetzt. Eine weitere Reduktion des Natur- und Heimatschutzes auf die Erfüllung von Bundesaufgaben ist sowohl mit dem Bundes-, wie auch mit dem Völkerrecht nicht vereinbar. Daher wird beantragt, die Motion betreffend Reduktion der Denkmalpflege auf das Minimum, das Verbot von Unterschutzstellung gegen den Willen der Eigentümerschaft und teilweiser Aufhebung des Denkmalschutzgesetzes nicht erheblich zu erklären und abzuschreiben.

6.5.2 Verbot von Unterschutzstellungen gegen den Willen der Eigentümerschaft

Verlangt wird insbesondere die Aufhebung der Möglichkeit, Objekte gegen den Willen der Eigentümerschaft unter Schutz zu stellen.

Der Inhalt dieses Teils der Motion deckt sich teilweise mit dem Postulatsbegehren 2520 (Teilumwandlung der Motion 2453) «Einverständnis der Eigentümerschaft für eine Unterschutzstellung». Da ein Zustimmungserfordernis bei Unterschutzstellungen dem Kernziel der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes sowie dem gesetzlichen Auftrag zuwiderlaufen würde, käme es einer Abschaffung des Denkmalschutzes gleich und hielte im Übrigen übergeordnetem Recht nicht stand (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 6.4). Die Motion kann demzufolge auch in diesem Punkt nicht umgesetzt werden und es wird beantragt, sie nicht erheblich zu erklären und abzuschreiben. Dem Begehren, den Willen der Eigentümerschaft zu stärken, wird mit der vorliegenden Revision – wie bereits ausgeführt – mit der Einführung der vertraglichen Unterschutzstellung, der Möglichkeit zur Stellungnahme bei der Inventarisierung und der Zuständigkeit des Regierungsrats bei von der Eigentümerschaft ungewünschten Unterschutzstellungen Rechnung getragen.

7. Finanzielle Auswirkungen

7.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Für das Budget des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie ist mit keinen Mehraufwendungen zu rechnen. Was die vertraglichen Unterschutzstellungen betrifft, so wird der Aufwand nicht höher sein als bei Unterschutzstellungen mittels Verfügung. Bereits heute erfolgen einvernehmliche Unterschutzstellungen in der Regel in Zusammenhang mit einem Umbau- und Renovationsvorhaben. Im Vorfeld eines Baubewilligungsverfahrens wird dabei nach einvernehmlichen Lösungen gesucht. Die dort erzielten Kompromisse können direkt in den Vertrag aufgenommen werden.

Für die Aktualisierung des Inventars ist periodisch mit einem gewissen Mehraufwand zu rechnen. Nachdem aber – wie ausgeführt – die erstmalige und systematische Vervollständigung des Inventars der schützenswerten Denkmäler im Jahre 2018 abgeschlossen sein wird, ist später bei der voraussichtlich zirka alle fünfzehn Jahre stattfindenden Revision und Nachführung mit einem vergleichsweise geringen Aufwand zu rechnen. Dieser wird mit den ordentlichen Mitteln des Amtes durch eine langjährige Planung zu bewältigen sein.

Die Vorlage hat somit keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton.

7.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

8. Zeitplan

Der Zeitplan lautet wie folgt:

22. Februar 2018	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
März/Apr. 2018	Kommissionssitzungen, Kommissionsbericht
3. Mai 2018	Kantonsrat, 1. Lesung
30. August 2018	Kantonsrat, 2. Lesung
Sep. 2018	Publikation im Amtsblatt
Nov. 2018	Ablauf der Referendumsfrist
1. Jan. 2019	Inkrafttreten, falls die Referendumsfrist unbenutzt abläuft
Mai 2019	Volksabstimmung, falls Referendum zustande kommt

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Teilrevision des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz) Vorlage Nr. 2823.2 - 15680 einzutreten und ihr zuzustimmen;
2. die teilweise erheblich erklärte Motion von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg vom 13. Januar 2014 betreffend die Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2342.1 - 14549) als erledigt abzuschreiben;
3. die teilweise erheblich erklärte Motion von Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg vom 25. November 2014 betreffend die Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2453.1 –14823) als erledigt abzuschreiben;

4. das erheblich erklärte Postulat von Thimeo Hächler, Daniel Abt, Manuel Brandenburg betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug (Teilumwandlung der Motion 2342) als erledigt abzuschreiben;
5. das erheblich erklärte Postulat von Thimeo Hächler, Daniel Abt, Manuel Brandenburg betreffend Unterschutzstellungen der Denkmalpflege im Kanton Zug (Teilumwandlung der Motion 2453) als erledigt abzuschreiben;
6. die Motion von René Kryenbühl, Karl Nussbaumer und Manuel Brandenburg betreffend Reduktion der Denkmalpflege auf das Minimum, das Verbot von Unterschutzstellungen gegen den Willen des Eigentümers und teilweiser Aufhebung des Denkmalschutzgesetzes (Vorlage Nr. 2779.1) als nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 30. Januar 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart