



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

Bericht und Antrag der Kommissionsminderheit
vom 25. Juni 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission hat die Vorlage am 12. April 2018, 4. Juni 2018 und 25. Juni 2018 an drei Sitzungen beraten. Nebst Frau Landammann Manuela Weichelt-Picard waren verschiedene Fachpersonen der Direktion des Innern anwesend. Nach der zweiten Sitzung der vorberatenden Kantonsratskommission am 4. Juni 2018 prüfte die Direktion des Innern die Vereinbarkeit einzelner vorgesehener Änderungen des Denkmalschutzgesetzes mit übergeordnetem Recht. Um ihrer Beratungspflicht gegenüber der Kommission nachzukommen und in Anbetracht der mangelnden internen Ressourcen ersuchte die Direktion des Innern Professor Marti um eine Stellungnahme. Dieser erstellte ein «Kurzgutachten zu aktuellen Fragen der Denkmalschutzgesetzgebung des Kantons Zug», welches den Kommissionsmitgliedern am 25. Juni 2018 zugestellt, anlässlich der dritten Kommissionssitzung jedoch nicht beraten wurde. Die Kommission stimmte den von ihr beschlossenen Änderungen des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz (Denkmalschutzgesetz) in der Schlussabstimmung mit 10:3 Stimmen ohne Enthaltung zu. Die Minderheit der Kommission sieht dies als einen grossen Rückschritt für den Zuger Denkmalschutz und hat sich entschlossen, einen Minderheitsbericht einzureichen.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Warum ein Minderheitsbericht?
2. Ausführungen zu den einzelnen Paragraphen
 - 2.1 § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 1 und § 25 Abs. 1 Bst. a
 - 2.2 § 10 Abs. 3, § 12 und § 13 «Denkmalkommission»
 - 2.3 § 21 Abs. 1a
 - 2.4 § 25
 - 2.5 § 39 Abs. 2
3. Anträge

1. Warum ein Minderheitsbericht?

Der Kanton Zug ist aufgrund seines reichhaltigen und vielfältigen Kulturerbes und vor dem Hintergrund einer seit Jahrzehnten überdurchschnittlich hohen Bautätigkeit auf ein wirksames Denkmalschutzgesetz angewiesen. Dieses hat den gesetzlichen Auftrag des übergeordneten Rechts zu erfüllen und muss sicherstellen, dass das kulturelle Erbe für künftige Generationen erhalten bleibt. Einige Änderungen, die die Kommission anlässlich ihrer drei Sitzungen beschlossen hat, verstossen aus Sicht der Verfasserinnen und Verfasser dieses Berichts gegen übergeordnetes Bundesrecht. Die Abklärungen, die die Direktion des Innern bei Prof. Dr. iur. Marti in Auftrag gegeben haben, bestätigen dies. Im Übrigen führen mehrere der beantragten Änderungen zu einer deutlichen und unververtretbaren Schwächung des Denkmalschutzes, was es dringend zu verhindern gilt.

Dieser Minderheitsbericht ergänzt verschiedene wichtige Aspekte und berücksichtigt zu § 25 die Ausführungen von Professor Marti.

2. Ausführungen zu den einzelnen Paragrafen

2.1 § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 1 und § 25 Abs. 1 Bst. a

Der Antrag der vorberatenden Kantonsratskommission, als Unterschutzstellungskriterium einen «äusserst hohen» statt bisher einen «sehr hohen» wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert zu fordern, wird als unnötig und gefährlich erachtet. Es ist in der Praxis kaum definierbar, wo die Abgrenzung zwischen «sehr» und «äusserst» wäre. Eine solche Bestimmung würde zu mehr Verunsicherung führen, statt Klarheit zu schaffen.

Als höchst problematisch erachtet die Kommissionsminderheit, dass von den aufgeführten drei Kriterien neu nicht mehr nur eines, sondern zwei Kriterien kumulativ für eine Unterschutzstellung erfüllt sein müssen. Wie oben in Ziff. 2.2 ausgeführt, sind Denkmäler materielle Zeugen für Lebensweisen, Ereignisse und Entwicklungen früherer Epochen in ihrer ganzen Vielfalt. Eine Einschränkung der Kriterien, von denen jedes einzelne für sich eine sehr hohe Schutzwürdigkeit begründen kann, wäre daher verantwortungslos. Dies würde über kurz oder lang zu einer Abschaffung der Denkmalpflege führen. Die Einschränkung dürfte zudem gegen übergeordnetes Recht verstossen, denn das Denkmalschutzgesetz vollzieht unter anderem auch das Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen vom 20. Juni 2014 (KGSG; SR 520.3). Für dieses Gesetz gilt gemäss Art. 2 der Begriff des Kulturguts nach Art. 1 des Haager Abkommen vom 14. Mai 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (SR 0.530.3): «Kulturgut im Sinne dieses Abkommens sind [...] a) bewegliches oder unbewegliches Gut, das *für das kulturelle Erbe* der Völker von grosser Bedeutung ist, wie z.B. *Bau-, Kunst- oder geschichtliche Denkmäler* kirchlicher oder weltlicher Art, *archäologische Stätten*, Gruppen von Bauten, die als Ganzes *von historischem oder künstlerischem Interesse sind*, [...]» (Hervorhebungen hinzugefügt). Das Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa («Granada»; SR 0440.4), das die Schweiz ratifiziert hat, definiert das Baudenkmal in Art. 1 zudem wie folgt: «Alle Bauwerke von herausragendem *geschichtlichem, archäologischem, künstlerischem, wissenschaftlichem, sozialem oder technischem Interesse*, mit Einschluss zugehöriger Einrichtungen und Ausstattungen» (Hervorhebungen hinzugefügt). Die von der Kommissionsmehrheit beantragte Gesetzesänderung steht also klar im Widerspruch zu diesen Definitionen des übergeordneten Rechts.

2.2 § 10 Abs. 3, § 12 und § 13 «Denkmalkommission»

Die Denkmalkommission, wie sie im geltenden Recht vorgesehen ist, hat sich bewährt, weshalb sie – entgegen des Antrags der Regierung und der vorberatenden Kantonsratskommission – beibehalten werden soll. Der Denkmalschutz darf nicht der Verwaltung und der Regierung allein überlassen werden. Vor einem Schutzentscheid braucht es eine fachlich breit abgestützte Diskussion. Von Gesetzes wegen haben heute die Einwohnergemeinden und die Fachverbände sowie praxismässig auch der Hauseigentümer- und der Bauernverband ein Vorschlagsrecht bei der Wahl der Mitglieder. Die Kommission muss daher beibehalten und der Regierungsrat damit beauftragt werden, ihre Zusammensetzung und ihre Aufgaben zu überprüfen und in einer Geschäftsordnung im Detail zu regeln. Die Beibehaltung der Kommission entspricht auch dem Wunsch eines Grossteils der Vernehmlassungsteilnehmenden im Rahmen der externen Vernehmlassung, insbesondere dem Willen von acht der elf Gemeinden (zwei für die Abschaffung, eine für beide Lösungen offen). Eine reine Fachkommission, wie Zürich eine vorsieht, wäre aus Sicht der Verfasserinnen und Verfasser des Berichts ebenfalls denkbar.

2.3 § 21 Abs. 1a

Bei der Inventarisierung der Denkmäler sollten nicht nur die Standortgemeinde und die Eigentümerschaft zur Stellungnahme eingeladen werden, sondern auch die beschwerdeberechtigten Verbände. Diese haben im Unterschutzstellungs- und unter Umständen auch in Planungs- und Baubewilligungsverfahren das Beschwerderecht. Mit dem frühen Einbezug lässt sich die Gefahr von dadurch entstehenden Verzögerungen minimieren. Die Kommissionsminderheit beantragt daher, § 21 Abs. 1a mit folgendem Satz zu ergänzen: «**Verbände müssen entsprechend angehört werden.**»

2.4 § 25

Die nachfolgenden Änderungen zu § 25 Denkmalschutzgesetz widersprechen in einzelnen Punkten übergeordnetem Recht:

¹ Soweit der Schutz des Denkmals mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag mit der Eigentümerschaft nicht sichergestellt werden kann, entscheidet der Regierungsrat über die Unterschutzstellung und den Schutzzumfang. Er beschliesst sie, wenn

- a) (geändert) das Denkmal von ~~sehr äusserst~~ hohem wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert ist (**zwei von drei Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein**);
- b) (geändert) das öffentliche Interesse an dessen Erhaltung allfällige entgegenstehende Privatinteressen **oder anderweitige öffentliche Interessen** überwiegt;
- c) (geändert) die Massnahme verhältnismässig ist **und eine langfristige Nutzung ermöglicht wird**;
- d) (geändert) die dem Gemeinwesen **und der belasteten Eigentümerschaft** entstehenden Kosten auch auf Dauer tragbar **erscheinen sind**;»

² (aufgehoben)

⁴ (neu) **Objekte, die jünger als 70 Jahre alt sind, können nicht gegen den Willen der Eigentümerschaft unter Schutz gestellt werden.**

⁵ (neu) **Der Regierungsrat entscheidet innerhalb von drei Monaten nach Antrag der Direktion des Innern.**

Professor Marti vertrat die Meinung, dass beim Kriterium der Kosten auf die finanziellen Möglichkeiten der Eigentümerschaft nicht abgestellt werden dürfe. Auch hielt er die Festsetzung eines Mindestalters im Gesetz für eine Unterschutzstellung gegen den Willen der Eigentümerschaft klar für problematisch. Die von der Kommissionsmehrheit beschlossene Änderung von § 25 Abs. 1 Bst. d und die Ergänzung von § 25 Abs. 4 berücksichtigen die Bedenken nicht und beinhalten ein Risiko halten aus den folgenden Gründen vor dem übergeordneten Recht somit nicht stand:

Zu § 25 Abs. 1 Bst. d: Bei jeder Unterschutzstellung erfolgen gestützt auf § 25 Denkmalschutzgesetz eine umfassende Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung, bei welcher auch die einer Unterschutzstellung entgegenstehenden Privatinteressen eruiert und gegen das öffentliche Interesse abgewogen werden. Im Rahmen dieser Privatinteressen werden die Schwere der Nutzungseinschränkung und die damit verbundenen finanziellen Nachteile berücksichtigt. Abgestellt wird insbesondere auf die Zumutbarkeit der Eigentümereinschränkung für die betroffene Eigentümerschaft. Überwiegt das öffentliche Schutzinteresse, stehen allen Eigentümerschaften bei anstehenden Sanierungen gleichermassen gestützt auf § 34 Denkmal-

schutzgesetz Beiträge der öffentlichen Hand zur Verfügung; eine materielle Enteignung mit Entschädigungsfolgen ist bei sehr schweren Nutzungseinschränkungen ebenfalls nicht ausgeschlossen (§ 32 Denkmalschutzgesetz). Unter diesem Aspekt ein gesetzliches Kriterium einzuführen, das auf die Vermögensverhältnisse der Eigentümerschaft abstellt, ist nicht sachgerecht. Würde massgebend darauf abgestellt, ist auch von einer Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 der schweizerischen Bundesverfassung) auszugehen, da es nicht angehen kann, dass ein bestimmtes schutzwürdiges Objekt im Eigentum einer vermögenden Person unter Schutz gestellt werden darf, dies bei einer weniger vermögenden Person aber nicht möglich ist. Überdies stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie die Rechtssicherheit bei einem Wechsel der Eigentümerschaft noch gewährleistet werden könnte.

Zu § 25 Abs. 4: Denkmäler sind materielle Zeugen für die Lebensweise unserer Vorfahren, für Ereignisse, Entwicklungen und Errungenschaften früherer Epochen – seien diese weiter oder weniger weit zurückliegend. Eine zeitliche Eingrenzung widerspricht daher dem Denkmalgedanken per se, weshalb nach heutiger Auffassung auch neuere Objekte aus dem letzten oder aus dem laufenden Jahrhundert schutzwürdig sein können. So hat der Kanton Graubünden zum Beispiel die vom bedeutenden Architekten Peter Zumthor erbaute und 1996 eröffnete Therme Vals unter Schutz gestellt. Auch das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) weist auf neuere schutzwürdige Ortsbildteile und Baugruppen hin. Und das 1973 eröffnete Opernhaus von Sidney des dänischen Architekten Jorn Utzon wurde 2007 von der UNESCO auf die Liste des Weltkulturerbes aufgenommen. Aus der Praxis hat sich ergeben, dass in der Regel ein Abstand von mindestens einer Generation notwendig ist, um die Bedeutung eines Bauwerks für eine Zeitepoche bewerten und somit über eine Unterschutzstellung abschliessend entscheiden zu können. Daher gibt es weder in den bundesrechtlichen noch in den völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen feste Altersgrenzen. Die Schutzwürdigkeit bestimmt sich allein anhand der erforderlichen Denkmalqualität, die vom kantonalen wie auch übergeordneten Recht vorgegeben wird. Es darf nicht auf das Alter eines Bauwerks als einziges Kriterium abgestellt werden. Wird eine Altersgrenze ausdrücklich in einer kantonalen Gesetzesvorschrift festgelegt, besteht die Gefahr, dass diese mit der Zeit gegen übergeordnetes Recht verstösst. Eine Regelung, die bestimmt, dass Objekte, die jünger als siebenzig Jahre alt sind, nicht gegen den Willen der Eigentümerschaft unter Schutz gestellt werden können, steht somit im Widerspruch zu den bestehenden übergeordneten Rechtsgrundlagen (siehe Kurzgutachten, S. 11 und 12).

Die Festlegung einer fixen Zeitgrenze im Gesetz würde zudem zu praktischen Problemen im Vollzug und letztlich zu einer Rechtsunsicherheit führen. So könnte der Fall eintreten, dass ein 68 Jahre altes Objekt - von sehr hohem denkmalschützerischem Wert - wegen Nichterreichens der Zeitgrenze nicht geschützt wird, dann aber zwei Jahre später doch unter Schutz gestellt wird.

2.5 § 39 Abs. 2

Das Beschwerderecht für kantonale Vereinigungen ist ein sehr wichtiges Instrument und soll nicht mit der Einführung von strengeren Voraussetzungen eingeschränkt werden. Die von der Kommissionsmehrheit beantragten Ergänzungen sind zudem schwierig auszulegen: Was ist «ein hoher Leistungsausweis», der künftig zur Beschwerde berechtigen soll? Wie ist eine «breite Mitgliederbasis» definiert und wie misst man, ob eine Vereinigung «in diesem Feld aktiv» ist? Der Antrag des Regierungsrats ist ausgewogen und wird von der Kommissionsminderheit unterstützt.

3. Anträge

- 3.1 Die Kommissionsminderheit beantragt dem Kantonsrat, auf die Vorlage Nr. 2823.1 – 15679 einzutreten und ihr sowie den nachfolgenden Anträgen der Kommissionsminderheit zuzustimmen.
- 3.2 Die §§ 2 Abs. 1, 4 Abs. 1 und 25 Abs. 1 Bst. a seien in der heute gültigen Formulierung zu belassen (entspricht dem Antrag des Regierungsrat).
- 3.3 Die §§ 10 Abs. 3, 12 und 13 seien in der heute geltenden Formulierung zu belassen. Der Regierungsrat sei damit zu beauftragen, die Organisation und die Aufgaben der Kommission in einer Geschäftsordnung neu zu regeln mit dem Ziel einer Verschlankung der Verfahren. § 10 Abs. 3 sei wie folgt zu ergänzen: «Er wählt die kantonale Denkmalkommission *und regelt in einer Geschäftsordnung die Aufgaben im Detail.*»
- 3.4 § 21 Abs. 1a sei wie folgt zu ergänzen: «*Verbände müssen entsprechend angehört werden.*»
- 3.5 § 25 Abs. 1 Bst. d sei in der heute geltenden Formulierung zu belassen (entspricht dem Antrag des Regierungsrat).
- 3.6 § 25 Abs. 4: Der von der Kommissionsmehrheit neu beantragte Paragraf sei abzulehnen (entspricht dem Antrag des Regierungsrats).
- 3.7 § 39 Abs. 2: Die von der Kommissionsmehrheit beantragte Ergänzung sei abzulehnen (entspricht dem Antrag des Regierungsrats).

Zug, 25. Juni 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Die Kommissionsminderheit:

Hess Mariann, Unterägeri
Giger Susanne, Zug
Schuler Hubert, Hünenberg