

Denkmalschutz Kanton Zug

Prof. Dr. iur. Peter Hänni



I. Fragestellung

1. Inwiefern ist der Kanton gesetzgeberisch frei, vollständige oder partielle Unterschutzstellungen von Objekten nur mit dem Einverständnis des Eigentümers vorzusehen?
2. Könnte der Kanton für eine gänzliche Unterschutzstellung eines Objekts stets das Einverständnis des Eigentümers voraussetzen, auch bei der Erfüllung von Bundesaufgaben gemäss Art. 3 Abs. 1 NHG, vorbehältlich lediglich von Art. 6 Abs. 2 NHG?
3. Könnte der Kanton für eine teilweise Unterschutzstellung (z. B. eines Anbaus, einer Innenausstattung) stets das Einverständnis des Eigentümers voraussetzen, vorbehältlich der Erfüllung von Bundesaufgaben?

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben

Art. 78 BV Natur- und Heimatschutz

¹ Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig.

² Der Bund nimmt **bei der Erfüllung seiner Aufgaben** Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet.

³ Er kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern

^{4, 5} (...)

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Art. 2 NHG Erfüllung von Bundesaufgaben

1 Unter Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Artikel 24sexies Absatz 2 der Bundesverfassung ist insbesondere zu verstehen:

a. die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen;

b. die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen;

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Art. 2 NHG Erfüllung von Bundesaufgaben

c. die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen.

2 Entscheide kantonaler Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Beiträgen nach Absatz 1 Buchstabe c verwirklicht werden, sind der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt.

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Art. 3 Pflichten von Bund und Kantonen

1 Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, 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.

2 Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie:

- a. eigene Bauten und Anlagen entsprechend gestalten und unterhalten oder gänzlich auf ihre Errichtung verzichten (Art. 2 Bst. a);
- b. Konzessionen und Bewilligungen nur unter Bedingungen oder Auflagen erteilen oder aber verweigern (Art. 2 Bst. b);

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Art. 3 NHG Pflichten von Bund und Kantonen

c. Beiträge nur bedingt gewähren oder ablehnen (Art. 2 Bst. c).

3 Diese Pflicht gilt unabhängig von der Bedeutung des Objektes im Sinne von Artikel 4. Eine Massnahme darf nicht weitergehen, als es der Schutz des Objektes und seiner Umgebung erfordert. 4 (...)

Art. 4 NHG Einreihung der Objekte

Beim heimatlichen Landschafts- und Ortsbild, den geschichtlichen Stätten sowie den Natur- und Kulturdenkmälern gemäss Artikel 24sexies Absatz 2 der Bundesverfassung, sind zu unterscheiden:

- a. Objekte von nationaler Bedeutung;
- b. Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung.

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Art. 5 NHG Inventare des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung

1 Der Bundesrat erstellt nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung; er kann sich auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und von Organisationen stützen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind.¹ Die für die Auswahl der Objekte massgebenden Grundsätze sind in den Inventaren darzulegen. Ausserdem haben diese mindestens zu enthalten:

- a. die genaue Umschreibung der Objekte;
- b. die Gründe für ihre nationale Bedeutung;
- c. die möglichen Gefahren;

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Art. 5 NHG Inventare des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung

d. die bestehenden Schutzmassnahmen;

e. den anzustrebenden Schutz;

f. die Verbesserungsvorschläge.

2 Die Inventare sind nicht abschliessend. Sie sind regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen; über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheidet nach Anhören der Kantone der Bundesrat. Die Kantone können von sich aus eine Überprüfung beantragen.

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Art. 6 NHG Bedeutung des Inventars

1 Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, **dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung**, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient.

2 Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, **wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.**

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Art. 4a

Die Kantone berücksichtigen das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikeln 6-12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979.

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS)

Art. 9 Berücksichtigung durch die Kantone

1 Die Kantone berücksichtigen das Bundesinventar bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung nach den Artikeln 6-12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG).

2 Sie sorgen dafür, dass das Bundesinventar auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne berücksichtigt wird, insbesondere bei der Nutzungsplanung nach den Artikeln 14-20 RPG.

II. Ausgangslage: Bundesrechtliche Vorgaben auf Gesetzesstufe (NHG und Verordnungsrecht)

Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN)

Art. 8 Berücksichtigung durch die Kantone

1 Die Kantone berücksichtigen das BLN bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung nach den Artikeln 6-12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG). Sie können in ihren Richtplänen aufzeigen, wie sich die Gebiete in den einzelnen Objekten des BLN räumlich entwickeln sollen.

2 Sie sorgen dafür, dass das BLN auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne berücksichtigt wird, insbesondere bei der Nutzungsplanung nach den Artikeln 14-20 RPG.

III. ISOS-Inventare und Erfüllung von Bundesaufgaben

Bundesaufgaben insbesondere:

Der Kreis der Bundesaufgaben wird immer grösser:

Bundesaufgaben gemäss Art. 2 Abs. 1 NHG:

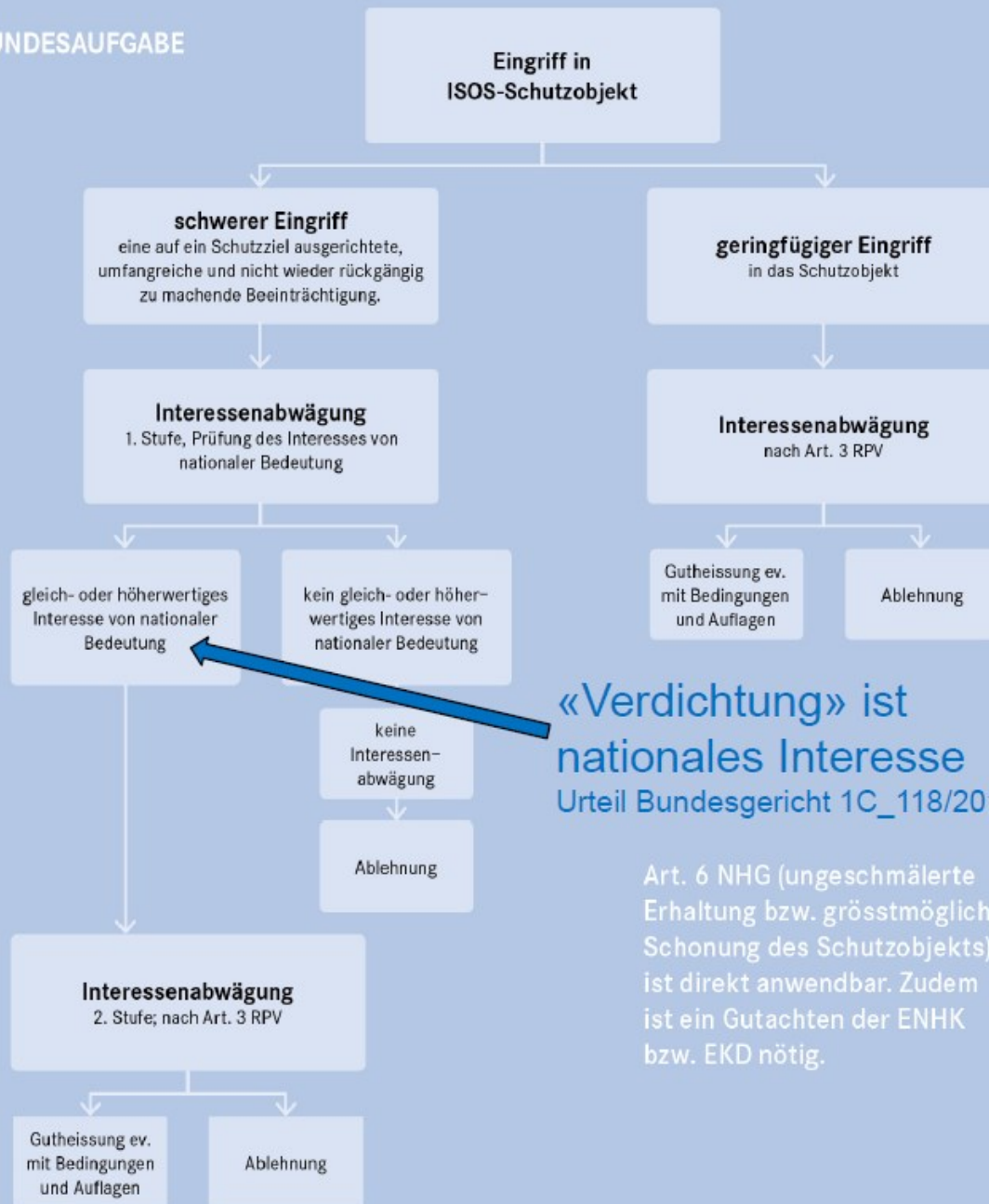
- Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe
- Erteilung von Konzessionen und (Spezial-) Bewilligungen
- Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen

III. ISOS-Inventare und Erfüllung von Bundesaufgaben

Bundesaufgaben insbesondere:

Bewilligungen und Verfügungen **der Kantone**, die vom Bundesgericht zur «Bundesaufgabe» erklärt werden:

- Ausnahmewilligungen ausserhalb der Bauzonen
- Bewilligungen für Zivilschutzbauten
- Bewilligungen für Mobilfunkantennen
- Bewilligungen für Zweitwohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von mehr als 20%
- Neueinzonungen(nicht aber Um-Und Aufzonungen)



«Verdichtung» ist nationales Interesse
Urteil Bundesgericht 1C_118/2016

Art. 6 NHG (ungeschmälerte Erhaltung bzw. grösstmögliche Schonung des Schutzobjekts) ist direkt anwendbar. Zudem ist ein Gutachten der ENHK bzw. EKD nötig.

IV. ISOS-Inventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben

- ISOS ist «zu berücksichtigen» (Entscheid Rüti)
- Umsetzung über die Richt-, Nutzungs- und Sondernutzungsplanung
- (blosse) Interessenabwägung nach Art. 3 RPV

IV. ISOS-Inventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben

BGE 135 II 209 «Rüti» insbesondere:

Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). **Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die**

IV. ISOS-Inventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben

Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die **Eigentümer verbindlich**. Insoweit besteht, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (vgl. zum Ganzen ARNOLD MARTI, Bundesinventare - eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzes, URP 2005 S. 634 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, 2004, Rz. 527 ff. und 565). Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.

KANTONALE UND KOMMUNALE AUFGABE



II. Kantonale Spielräume bei der Denkmalpflege (ohne NHG)

1. Der Grundsatz

Die Kantone sind autonom bei der Definition des Denkmalbegriffs und den zum Schutze von so bezeichneten Denkmälern eingesetzten Massnahmen.

V. Kantonale Spielräume bei der Denkmalpflege (ohne NHG)

2. Die Einschränkungen durch das RPG

Art. 17 RPG Schutzzonen

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.

V. Kantonale Spielräume bei der Denkmalpflege (ohne NHG)

2. Die Einschränkungen durch das RPG

- Art. 17 RPG nennt die Schutzobjekte, deren Schutz grundsätzlich im Rahmen der Nutzungsplanung durch den Erlass von Schutzzonen zu gewährleisten ist. Darunter fallen nach Art. 17 Abs. 1 lit.c insbesondere auch (Kultur)denkmäler. Neben den von den Bundesinventaren erfassten Ortsbildern und Denkmälern sind die in den kantonalen Inventaren aufgeführten Objekte gemeint.
- Um die Koordination sicherzustellen, figurieren die Schutzziele (und teilweise auch die konkreten Schutzobjekte) im kantonalen Richtplan:

V. Kantonale Spielräume bei der Denkmalpflege (ohne NHG)

Richtplan des Kantons Zug

S 7 Denkmalpflege und Archäologie

S 7.1 Planungsgrundsatz

S 7.1.1 Kanton und Gemeinden pflegen und erhalten die typischen Zuger Ortsbilder, die Denkmäler und Kulturgüter sowie die historischen Verkehrswege.

S 7.2 Ortsbildschutzgebiete

S 7.2.2 Die Gemeinden bezeichnen bei der Revision der Zonenpläne die genaue Abgrenzung der Ortsbildschutzgebiete und legen die notwendigen Schutzbestimmungen fest. Dazu arbeiten sie mit dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie zusammen.

S 7.2.3 Die Gemeinden und der Kanton ziehen das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Planungshilfe bei.

V. Kantonale Spielräume bei der Denkmalpflege (ohne NHG)

2. Die Einschränkungen durch das RPG

Art. 24d RPG Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung und schützenswerte Bauten und Anlagen

1 In landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind, können landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zugelassen werden.

2 Die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen kann zugelassen werden, wenn:

a. diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind; und

b. ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann.

VI. Schlussfolgerungen

1. Kantonaler Spielraum bei ISOS Objekten

- ISOS-Objekte müssen im kantonalen Richtplan (behördenverbindlich) aufgeführt werden
- Richtplan muss im Rahmen der Nutzungsplanung umgesetzt werden
- Erfüllung von Bundesaufgaben: Extensive Auslegung
- Bei schweren Eingriffen: Zweistufiges Verfahren zur Interessenabwägung, nur gleichrangige oder höherrangige Interessen überhaupt zur Abwägung zugelassen
- Bei leichten Eingriffen: Interessenabwägung nach Art. 3 RPV
- Bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben: BGE Rütli, Interessenabwägung (kein Spielraum für rein einvernehmliche Lösungen mit Grundeigentümern)

VI. Schlussfolgerungen

2. Kantonaler Spielraum bei Objekten, die nach kantonalen Recht in einem Inventar figurieren (Annahme: Kanton Zug verfügt über Inventar)

- Pflichten der Gemeinden (und evtl. des Kantons) sind im kantonalen Richtplan enthalten (behördenverbindlich)
- Umsetzung nach Art. 17 RPG durch den Erlass von Schutzzonen, evtl. durch andere geeignete Massnahmen, Schutzzonen sind (auch) eigentümerverbindlich, Verfügungen im Einzelfall ebenfalls
- Zustimmungserfordernis der Grundeigentümer führt zu vertraglicher Lösung: Grundsätzlich zulässig
- Problem: Kann Grundeigentümer Zustimmung verweigern, wenn Gemeinde/Kanton auf Schutz beharren? Nur, wenn Unterschutzstellung selber unzulässig ist