



**Interpellation von Philip C. Brunner**

**betreffend das neue Denkmalschutzgesetz – Warum schafft es die Direktion des Innern trotz der neuen gesetzlichen Grundlagen nicht, Eigentümer und Behörden für einen erfolgreichen Denkmalschutz zu begeistern**

(3132.2 – 16526)

Antwort des Regierungsrats  
vom 23. Februar 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Philip C. Brunner hat am 31. August 2020 die einleitend benannte Interpellation (Vorlage Nr. 3132.1 – 16392) eingereicht. Die Interpellation wurde am 24. September 2020 an den Regierungsrat überwiesen.

**A. Vorbemerkungen**

Im Nachgang an das von diversen Fachverbänden ergriffene Referendum gegen die Teilrevision des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (DMSG; BGS 423.11; nachfolgend Denkmalschutzgesetz) wurde der neue Erlass am 24. November 2019 vom Zuger Stimmvolk mit deutlichem Mehr an der Urne bestätigt. Am 14. Dezember 2019 trat das neue Denkmalschutzgesetz in Kraft. Am 27. Januar 2020 gelangten mehrere Personen mit einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht und ersuchten um Aufhebung verschiedener Bestimmungen des teilrevidierten Erlasses. Dabei verlangten sie auch, dass ihrer Beschwerde aufschiebende Wirkung zu erteilen sei, um die bereits in Kraft getretene Gesetzesrevision im Hinblick auf die angefochtenen Normen wieder ausser Kraft zu setzen. Das Bundesgericht lehnte das Gesuch der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung mit Zwischenentscheid vom 2. März 2020 ab und bestätigte damit, die sofortige Anwendbarkeit des neuen Denkmalschutzgesetzes in seiner revidierten Fassung bis zu einem allenfalls anderslautenden Entscheid in materieller Hinsicht. Das abschliessende Urteil des Bundesgerichts in der Sache steht bis dato noch aus.

Der mit der Gesetzesrevision verbundene politische Auftrag ist klar: Es besteht eine Forderung nach weniger Unterschutzstellungen und einer Stärkung der Rechte der Eigentümerinnen und Eigentümer; mit dem neuen Gesetz werden deshalb an die denkmalpflegerischen Massnahmen höhere Anforderungen gestellt. Eigentümerschaften erhalten mehr Mitspracherechte und höhere finanzielle Beiträge, durch das neue Instrument der vertraglichen Unterschutzstellung können einvernehmliche Lösungen erzielt werden und der politische Wille im Denkmalschutz wird gestärkt.

**B. Zu den einzelnen Ausführungen und Fragestellungen**

1. *Am Sonntag, 24. November 2019, erklärte der Direktor des Innern, bereits kurz nach dem Volksentscheid, anlässlich der Pressekonferenz im Regierungsgebäude zusammen mit dem Amtsleiter der Denkmalpflege sinngemäss, dass sie beide alles unternehmen würden, um das neue Gesetz im Sinne des Kantonsrats umzusetzen und rasch zu implementieren. Dies scheint offenbar nicht, noch nicht bzw. nicht immer der Fall zu sein.*

- a) *Warum müssen offenbar Eigentümer und selbst eine begleitende (Bau-) Behörde, wie diejenige der Stadt Zug, feststellen, dass der durch den Kantonsrat geschaffene Spielraum zugunsten einvernehmlicher Lösungen nicht immer genutzt wird und wenn, dann erst nach frustrierenden Verhandlungen am «Runden Tisch», falls überhaupt? Dazu findet sich im Bericht und Antrag der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Zug GGR-Vorlage Nr. 2573.2 zur Jahresrechnung 2019 vom 4. Mai 2020 ein entsprechendes öffentlich einsehbares Zitat (Seite 21 Ziff. 4.4.2).*

Nach neuem Denkmalschutzgesetz erfolgen Unterschutzstellungen grundsätzlich mittels öffentlich-rechtlicher Verträge (vertragliche Unterschutzstellung). Nur wenn keine Einigung zwischen den Parteien zustande kommt, ergeht die Unterschutzstellung durch einen einseitigen behördlichen Entscheid. Die sogenannten «einvernehmlichen» Unterschutzstellungen mittels Verträge, die gemäss Gesetzgeber Hand für mehr «Spielraum» bieten sollen, haben aufgrund der Verwendung dieser uneindeutigen Begriffe verschiedentlich falsche Erwartungen geweckt. Sowohl Denkmaleigentümerinnen und Denkmaleigentümer als auch deren Architektinnen und Architekten gingen – und gehen noch heute – zuweilen fälschlicherweise davon aus, dass der Umfang der denkmalpflegerischen Massnahmen (Schutzumfang) nun gänzlich frei bestimmt werden kann. Jedoch müssen auch bei «einvernehmlichen» Unterschutzstellungen die Vorgaben des Denkmalschutzgesetzes sowie die fachlichen Richtlinien (z.B. Leitsätze der eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD, internationale Konventionen und Chartas, gerichtliche Leitentscheide etc.) von den Behörden eingehalten werden. Von denkmalpflegerischen Grundsätzen kann nur einzelfallweise und bei entsprechenden Interessenabwägungen – namentlich im Zusammenhang mit konkreten Bauprojekten – abgewichen werden. Den Parteien steht es somit einzig innerhalb dieses engen Rahmens frei, Inhalte und Modalitäten des Denkmalschutzes zu verhandeln.

Mit den «Gesprächen am runden Tisch» hat der Direktor des Innern ein Instrument geschaffen, das erlaubt, denkmalpflegerische Verhandlungen effizient und unbürokratisch zu führen. Es liegt jedoch in der Natur von Verhandlungen, dass diese bei divergierenden Interessen eine gewisse Zeit (oftmals länger als geplant) in Anspruch nehmen bis eine Einigung erzielt werden kann. Zu diesem Einigungsprozess kamen bei den bislang geführten «Gesprächen am runden Tisch» die teilweise zu hohen Erwartungen in Bezug auf den vertraglichen Gestaltungsraum seitens der Eigentümer- und Architektenschaft erschwerend hinzu.

Die bisherige Erfahrung mit dem neuen Denkmalschutzgesetz hat gezeigt, dass hinsichtlich des vertraglichen Gestaltungsraums noch gewisse Unklarheiten bestehen. Deshalb wird die Direktion des Innern in Zukunft zu Beginn von solchen Verhandlungen klarer und verständlicher aufzeigen, worin die vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, aber auch darlegen, wo das Denkmalschutzrecht, zum Beispiel durch übergeordnete fachliche Leitlinien, der Vertragsgestaltung Grenzen setzt.

2. *Noch vor Ende der Legislatur 2015–2018 wurde die damalige Direktorin des Innern immer wieder für die dauernden Schwierigkeiten zwischen der Denkmalbehörde und den Eigentümern oder Investoren beschuldigt. Gegenseitiges Unbehagen und viel Misstrauen war allgegenwärtig. Es wurde sogar behauptet, ein anderer, ein neuer Regierungsrat, an der Spitze der Direktion des Innern hätte selbst mit dem alten Gesetz «eigentümerfreundlicher» entscheiden können und man brauche deshalb gar keine neuen gesetzlichen Grundlagen, das alte Gesetz genüge vollauf. Trotzdem erfolgte die Zustimmung zum neuen Gesetz durch das Volk im Verhältnis von 2:1 JA sehr eindrücklich. Bald neun Monate nach Einführung des Denkmalschutzgesetzes fragt man sich:*

- a) *Warum schafft es der sogenannt bürgerlich zusammengesetzte Regierungsrat immer noch nicht, dieses explizit eigentümergefreundlichere Gesetz im Sinne des Kantonsrats zur allgemeinen Zufriedenheit der Kunden, der Bürgerinnen und Bürger, der Eigentümer und der lokalen Behörden umzusetzen?*

Für Eigentümerinnen und Eigentümer von Denkmälern bedeutet staatlicher Denkmalschutz regelmässig eine Einschränkung ihres Eigentums. Staatliche und private Interessen sind in der Sache gegenläufig. Während Bauherrschaften ihre baulichen Vorhaben an Denkmälern möglichst zeitnah und entsprechend ihren Vorstellungen realisieren wollen, ist es die gesetzliche Aufgabe des Staates, für die Einhaltung der denkmalpflegerischen Grundsätze zu sorgen. Ob in diesem Zusammenspiel der Interessen überhaupt von «Kundenzufriedenheit» gesprochen werden kann, ist daher fraglich. Es liegt in der Natur der Sache, dass ein zielkonfliktfreier Denkmalschutz eine Seltenheit darstellt. Trotzdem kann hier festgehalten werden, dass die Direktion des Innern mit den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern, den involvierten Bauherrschaften und lokalen Behörden, in einem grundsätzlich guten Vertrauensverhältnis steht und die wenigsten Unterschutzstellungen angefochten werden. Und dies obwohl es nicht einfach ist, die zahlreichen entgegengesetzten Interessen unter einen Hut zu bringen. Dieser Grundkonflikt im Bereich Denkmalpflege und Eigentum lässt sich auch durch ein verschärftes Denkmalschutzgesetz nicht einfach aus der Welt schaffen: Weiterhin stehen sich naturgemäss die Wünsche der Bauherrschaften, die fachlichen Einschätzungen der Denkmalpflege, die Vorstellungen der Standortgemeinden und die Interessen der Denkmalschutzvereinigungen zuweilen entgegen.

Konflikte entstehen aber nicht nur, wenn der Denkmalschutz zu streng gehandhabt wird, sondern auch bei zu wenig weitgehenden Schutzmassnahmen. So hatte sich der Regierungsrat im Jahr 2019 gegen die Unterschutzstellung einer Baugruppe, bestehend aus drei Liegenschaften, entschieden. Dagegen erhoben zwei Vereinigungen Beschwerde beim Zuger Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht hob schliesslich den Entscheid des Regierungsrats teilweise auf und ordnete für eines dieser Objekte die Unterschutzstellung an. Auch gegen einen anderen Entscheid des Regierungsrats wurde kürzliche Beschwerde erhoben: Der Regierungsrat beschloss infolge der Gesetzesrevision, die Kantonsschule Zug nicht unter Schutz zu stellen, wogegen umgehend das Rechtsmittel beim Verwaltungsgericht eingelegt wurde. Aufgrund der aufgezeigten Umstände ist eine restlose Zufriedenheit aller involvierten Parteien also kaum je zu erreichen.

3. *Der Regierungsrat wird in seiner Antwort gebeten, statistisch den Erfolg des neuen Gesetzes bezüglich Einsprachen, Verhandlungen, Entscheiden von Gerichten im Zusammenhang mit dem Zuger Denkmalschutz im Detail zu dokumentieren und zwar über die letzten beiden Jahre der Legislatur 2015–2018, dem Jahr 2019 (noch mit altem Denkmalschutzgesetz) und im Vergleich zum Jahr 2020 mit neuen Voraussetzungen.*

Die vom Interpellanten gewünschten Zahlen lassen sich aus der Tabelle „Statistik Denkmalpflege 2017 bis 2020“ im Anhang entnehmen.

Ferner lässt sich Folgendes feststellen: Unmittelbar nach der Inkraftsetzung des teilrevidierten Denkmalschutzgesetzes überprüfte die Direktion des Innern sämtliche hängigen Schutzabklärungen. Bei 20 Objekten von insgesamt 56 hängigen Schutzabklärungen (Basis: Anzahl Ass. Nr.) sah die Denkmalpflege aufgrund der neuen Rechtslage die direkte Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler vor. Bei zwei nicht inventarisierten Objekten wurde die von der Eigentümerschaft beantragte Unterschutzstellung von der Denkmalpflege abgelehnt.

Bei 31 Objekten mussten für die Entscheidungsfindung noch weitergehende Abklärungen vorgenommen werden. Bei drei Objekten wurde das Verfahren von der Eigentümerschaft sistiert.

Für das Jahr 2020 wurde eine massive Zunahme der Schutzabklärungsgesuche um 56 % gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2017–2019 verzeichnet. 26 Objekte (Gebäude Ass. Nr.) wurden aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler entlassen.

Seit Inkrafttreten des neuen Denkmalschutzgesetzes wurden fünf Unterschutzstellungsverträge von Eigentümerschaft und Denkmalpflege unterzeichnet, davon wurden bis Ende 2020 (Zeitpunkt der Erfassung der Statistik) drei Verträge durch die zuständige Behörde genehmigt. Mit 13 Parteien befand sich die Denkmalpflege in Vertragsverhandlungen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass nach den ersten Erfahrungen Unterschutzstellungsverträge gemäss neuem Denkmalschutzgesetz deutlich mehr Zeit benötigen als die verfügungsweisen Unterschutzstellungen.

Bezugnehmend auf die Schlussbemerkung des Interpellanten hält der Regierungsrat schliesslich Folgendes fest: Der bisherige Betrachtungszeitraum ist zu kurz für eine abschliessende Beurteilung der behördlichen Handhabung des neuen Denkmalschutzrechts. Im jetzigen Zeitpunkt besteht noch keine gefestigte Verwaltungspraxis zu den neuen Normen, aus welcher sich hinreichende Schlüsse ziehen liessen. Eine solche wird sich erst im Laufe der Zeit und in Auseinandersetzung mit den Gerichten herausbilden. Heute schon werden aber, wo Verbesserungsbedarf in den behördlichen Abläufen und Prozessen erkennbar ist, entsprechende Adjustierungen vorgenommen. Fest steht, dass die Umsetzung des neuen Denkmalschutzgesetzes im Kanton Zug in vollem Gange ist und dass der Regierungsrat vollumfänglich hinter dieser Umsetzung im Geiste des Gesetzgebers steht. Er ist auch verpflichtet, die bundesrechtlichen Vorgaben an den Denkmalschutz einzuhalten.

### **C. Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 23. Februar 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:

- Statistik Denkmalpflege 2017 bis 2020