



Stans, 21. Mai 2019

**Nr. 333**

Bildungsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Edi Engelberger, Stans, und Mitunterzeichnenden betreffend die Anpassung des Denkmalschutzgesetzes. Antrag an den Landrat

## **1 Sachverhalt**

### **1.1**

Mit Datum vom 20. November 2018 haben Landrat Edi Engelberger, Stans, sowie 22 Mitunterzeichnende eine Motion betreffend die Anpassung des Denkmalschutzgesetzes eingereicht, dies mit folgendem Inhalt:

Der Regierungsrat sei insbesondere zu beauftragen, das Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmalier (Denkmalschutzgesetz, DSchG; NG 322.2) und die «dazugehörigen Verordnungen dahingehend zu ändern, dass mehr Effizienz in den Ablauf kommt und die Zahl der zu behandelnden Gesuche sinkt.» Im Übrigen wird auf die beiliegende Motion verwiesen.

### **1.2**

Die Motion stützt sich auf Art. 30 und Art. 53 des Landratsgesetzes (LRG; NG 151.1) sowie §§ 104 und 107 des Landratsreglements (LRR; NG 151.11) und wurde vom Landratsbüro am 26. November 2018 überwiesen. Gemäss § 108 Abs. 2 hat der Regierungsrat dem Landrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Vorstosses seine Stellungnahme abzugeben, d.h. im Fall der vorliegenden Motion bis zum 26. Mai 2019.

### **1.3**

Die Motionärinnen und Motionäre stellen fest, dass

- das Ziel der DSchG-Revision von 2014, eine Vereinfachung der Abläufe sowie eine Beschleunigung bei der Bearbeitung von Baugesuchen, nicht erreicht worden sei.
- sich mit der Verschiebung der Entscheidungskompetenz an die Kommission für Denkmalpflege «die Situation (...) massiv verschlechtert» habe.
- sich «der administrative Aufwand (...) enorm erhöht» habe, was zu Verzögerungen in den Verfahren führe und weshalb nun der Leistungsauftrag der Fachstelle für Denkmalpflege (FfD) habe erweitert werden müssen.
- sich «Eigentümer, Unternehmer, Gewerbetreibende und auch Behörden an den als oft willkürlich erachteten Entscheiden des Amtes und der Kommission» stiessen.
- es «Bestrebungen [gebe], den Denkmalschutz weiter zu verschärfen und vermehrt auf zeitgenössische Objekte auszuweiten, was eine vernünftige Entwicklung zusätzlich erschweren» werde.
- diese Entwicklung falsch sei und der Denkmalschutz vereinfacht werden müsse.

### **1.4**

Die Motionärinnen und Motionäre beantragen in der Folge, dass

- der Zweckartikel «und die Verpflichtung von Kanton und Gemeinden sowie die Einteilung und Einstufung der Schutzobjekte (...) überarbeitet und herabgesetzt» werden.

- «der Ortsbildschutz und insbesondere der Schutz von Objekten im näheren Sichtbereich überarbeitet und auf den Schutz des Objektes reduziert» werde.
- «die Entscheidungskompetenzen (...) womöglich an die Gemeinden übertragen (...) und die Unterschutzstellungen überprüft werden».
- «das persönliche Recht der Eigentümer wieder stärker geschützt» werde.
- insbesondere bei den Herausforderungen im verdichteten Bauen «der Grundsatz des Ermöglichens statt des Verhinderns» gelten solle.

## **2 Stellungnahme**

### **2.1 Vorbemerkungen**

Vorab hält der Regierungsrat fest, dass er die Anliegen der Motion teilt, wonach

- die Verfahren im Denkmalschutz möglichst einfach sein sollen,
- der administrative Aufwand so gering wie möglich zu halten ist,
- der Schutz der Eigentümerrechte grosse Bedeutung hat und
- das Dienstleistungsverständnis der Fachstelle für Denkmalpflege von höchster Priorität ist.

### **2.2 Revision der Denkmalschutzgesetzgebung 2014**

Im Herbst 2011 beauftragte der Regierungsrat aufgrund diverser kritischer Rückmeldungen im Bereich der Denkmalpflege eine Arbeitsgruppe, die Denkmalschutz-Gesetzgebung (DSchG / DSchV) in ausgewählten Bereichen zu revidieren.

Im Vorfeld der damaligen Revisionsarbeiten stellte die Fachstelle für Denkmalpflege (FfD) ein Leitbild zusammen, das die Ziele und Zuständigkeiten benennt. Dieses wurde durch den Regierungsrat und die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Revision der Denkmalschutzgesetzgebung betraf schliesslich hauptsächlich folgende Inhalte:

- die explizite Formulierung des Umstands, dass die Denkmalschutz-Inventare keine Rechtswirkung entfalten;
- die Erweiterung der Kommission für Denkmalpflege (KfD) von 3-5 auf 7-9 Mitglieder;
- die Kompetenzverschiebung von der FfD an die KfD betreffend die Stellungnahmen zu baubewilligungspflichtigen Neubauten und wesentlichen Umbauten im Bereich geschützter Ortsbilder sowie grundsätzlich alle baubewilligungspflichtigen Veränderungen an geschützten Kulturdenkmälern;
- eine Kompetenzverschiebung bezüglich des Zugriffs auf den Denkmalpflegefonds vom Regierungsrat auf die Bildungsdirektion;
- die formale Angleichung ausgewählter Prozesse von Denkmalpflege und Archäologie;
- die Neudefinition ausgewählter Fristen im Zusammenhang mit vorsorglichen Schutzmassnahmen in der Archäologie;
- die Übertragung der Zuständigkeit an die Baudirektion für Beratungsaufgaben zu Bauvorhaben im landschaftlich empfindlichen Siedlungsgebiet ohne denkmalpflegerische Betroffenheit.

Im Übrigen wurde das Verfahren von Unterschutzstellungen und denkmalpflegerischen Massnahmen an geschützten Objekten im Sinne des Auftrags geprüft und grundsätzlich für tauglich befunden.

Die externe Vernehmlassung, die zur genannten Revision durchgeführt wurde, ergab klare Zustimmungen insbesondere zur Erweiterung der KfD sowie der entsprechenden Kompetenzverschiebung von der FfD zur KfD.

Die von der Denkmalpflege zu beachtenden Verfahrensschritte und die Zuweisung der Kompetenzen an die einzelnen Organe wurden somit 2014 vom Landrat neu justiert und sind nach bestem Wissen und Gewissen der zuständigen Personen bei der Erfüllung ihrer Aufgabe befolgt und eingehalten worden.

## **2.3 Stellungnahme zu den Feststellungen und Anträgen der Motion**

### **2.3.1 Vereinfachung der Abläufe**

Im Bericht zur Revision der Denkmalschutzgesetzgebung von 2014 wurden die Verfahren im Bereich der Denkmalpflege geprüft und grundsätzlich für tauglich befunden. In diesem Sinne ist nicht davon auszugehen, dass eine erneute Prüfung zu wesentlich andern Schlüssen bzw. Verfahren führen wird. Die Sicherstellung formaljuristisch korrekter Verfahren im Bereich der Denkmalpflege ist insbesondere aufgrund der hohen Wahrscheinlichkeit von Anfechtungen von grosser Bedeutung. Man ist auf saubere, nachvollziehbare und gut dokumentierte Abläufe angewiesen, was einen erheblichen administrativen Aufwand erfordert. Es versteht sich von selbst, dass die erforderliche Sorgfalt, die beschränkten Ressourcen und die Zuständigkeit der Kommission für Denkmalpflege die Prozesse verkompliziert haben. Hierzu wird aber auch festgestellt, dass die Neuordnung des Verfahrens erst seit 2015 greift und in der Zwischenzeit verschiedene Erkenntnisse gewonnen werden konnten, die bereits umgesetzt oder noch im Begriff der Umsetzung sind, um die Verfahren weiter zu optimieren.

### **2.3.2 Entscheidungskompetenz der Kommission für Denkmalpflege KfD**

Im Rahmen der Revision der Denkmalschutzgesetzgebung von 2014 wurde von fast allen Gemeinden eine Kompetenzerweiterung für die KfD angeregt. Im Bericht zuhanden des Landrats<sup>1</sup> wird festgehalten: «Die Kommission selbst geht davon aus, dass diese Massnahme die Akzeptanz der Denkmalpflege-Entscheidungen vergrössern würde. Die Begutachtung aller Geschäfte, die heute in der Kompetenz des Denkmalpflegers liegen, erscheint hingegen wenig sinnvoll, da dies zu wesentlich mehr Sitzungen, mehr Begehungen und damit erheblichem zusätzlichem Aufwand führen würde.» Im Bericht zur Revision der Denkmalschutzgesetzgebung<sup>2</sup>, der im Anschluss an die Verabschiedung aufgrund der vom Landrat gewünschten Kompetenzerweiterung der KfD aktualisiert wurde, heisst es: «Für Stellungnahmen zu baubewilligungspflichtigen Neubauten und wesentliche Umbauten im Bereich geschützter Ortsbilder (Ortsbildschutzzonen und ISOS-Ortsbilder nationaler Bedeutung) wird die bisherige Zuständigkeit der FfD an die KfD übertragen. Dasselbe gilt für grundsätzlich alle baubewilligungspflichtigen Veränderungen an geschützten Kulturdenkmälern, wobei eine Delegation an einen Ausschuss bzw. an die FfD möglich ist.»

Der Regierungsrat stellt fest, dass die mit der Motion beanstandete Verschiebung der Entscheidungskompetenz an die Kommission für Denkmalpflege, welche «die Situation (...) massiv verschlechtert» habe, im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision der Denkmalschutzgesetzgebung von 2014 wie auch vom Landrat explizit gewünscht wurde.

Faktisch wird heute rund ein Drittel der Gesuche durch die Fachstelle für Denkmalpflege entschieden, welche von der Kommission für Denkmalpflege dazu ermächtigt ist; zwei Drittel und damit die schwerwiegenderen Gesuche werden durch die Kommission für Denkmalpflege behandelt.

### **2.3.3 Administrativer Aufwand und Erweiterung des Leistungsauftrags der FfD**

Im Zusammenhang mit der genannten und gewünschten Kompetenzverschiebung zur KfD hielt der Bericht fest: «Es ist allerdings bei dieser Massnahme davon auszugehen, dass sich damit der Aufwand der FfD sowie der KfD vergrössert und die entsprechenden Prozesse verzögert werden.» Es wird festgestellt, dass dies 2014 politisch ausdrücklich so gewollt war.

---

<sup>1</sup> Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) Teilrevision. Bericht zuhanden des Landrats. Regierungsrat Nidwalden. Stans, 28. Januar 2014

<sup>2</sup> Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) Teilrevision. Kommentar nach Verabschiedung durch den Landrat. Bildungsdirektion. Stans, 1. September 2014

### 2.3.4 Als willkürlich erachtete Entscheide

Vorwürfe gegenüber der Denkmalpflege werden in der Regel von Bauherren erhoben, deren Vorhaben eingeschränkt oder verhindert worden sind.

Die Fachstelle für Denkmalpflege hat zusammen mit der Kommission für Denkmalpflege die Entscheidungsverfahren geregelt; die Abläufe sind normiert und es kann festgehalten werden, dass die Entscheide mit dem Einsatz der Kommission für Denkmalpflege an Qualität gewonnen haben. Da die Interessen der Eigentümer aber oft nicht oder nur teilweise mit denjenigen des Denkmalschutzes übereinstimmen, liegt es in der Natur der Sache, dass ablehnende oder negative Entscheide im Einzelfall als einschneidend empfunden werden. Dieses Problem wird sich aber letztendlich nie ganz beseitigen lassen, wenn sinnvoller und glaubwürdiger Denkmalschutz – als verfassungsmässiger Auftrag des öffentlichen Interesses – betrieben werden soll.

### 2.3.5 Bestrebungen zur Verschärfung des Denkmalschutzes

Es trifft nicht zu, dass die Kriterien des Denkmalschutzes verschärft worden sind und auch entsprechende Bestrebungen sind nicht geplant. Es trifft allerdings zu, dass sich der Denkmalschutz gemäss seinem Auftrag nicht ausschliesslich auf *alte* Bauzeugen beschränkt, was auch der Blick in die Gemeindeinventare bestätigt. In dieser Hinsicht hat sich allerdings in den vergangenen zehn Jahren nichts geändert.

### 2.3.6 Lockerung des Schutzes

Die Denkmalpflege unterscheidet zwischen schutzwürdigen und geschützten Objekten.

Die Schutzwürdigkeit wie sie bspw. in den Inventaren der Gemeinden festgehalten wird, entfaltet gemäss Art. 5 Abs. 1 DSchG keine Rechtswirkung gegenüber den Grundeigentümern. Die Inventare wurden gemäss Art. 5 DSchG in Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der FfD erstellt und sind regelmässig nachzuführen. In diesem Sinne können die Gemeinden, wenn sie denn einen Bedarf ausmachen, ihre Inventare in Absprache mit der Denkmalpflege jederzeit reduzieren.

Für alle geschützten Objekt liegen Schutz- und Beitragsverfügungen vor.

- Geschützte Objekte von nationaler Bedeutung bezeichnet der Bund. Deren Schutz kann auf kantonaler Ebene nicht gelockert werden.
- Geschützte Objekte von lokaler und regionaler Bedeutung werden durch den Regierungsrat bestimmt. Diese unterliegen gemäss Art. 18 ff. DSchG Eigentumsbeschränkungen, der Duldungspflicht, einem Übernahmeanspruch und weiteren Einschränkungen. Im Rahmen des Baugesuches legt die KfD den Schutzzumfang fest. Hier ist es grundsätzlich immer möglich, begründete Anpassungen im Sinne einer Lockerung des Schutzzumfangs vorzunehmen.

### 2.3.7 Überarbeitung Ortsbild- und Umgebungsschutz

Es wird festgestellt, dass der Ortsbildschutz und der Schutz von Objekten im näheren Sichtbereich nicht nur im DSchG, sondern auch im kantonalen Richtplan und in den Unterschutzstellungs- und Beitragsverfügungen geregelt ist. Eine allfällige Anpassung des DSchG kann sich auf künftige, nicht aber auf die bereits vollzogenen Beschlüsse auswirken.

Die Regelung des Ortsbildschutzes gemäss Art. 8 DSchG sowie der Eigentumsbeschränkungen für Veränderungen im näheren Sichtbereich eines geschützten Objekts gemäss Art. 18 Abs. 2 und 3 DSchG wird im Rahmen des Baugesuchs überprüft. Spielräume im Rahmen der Bundesvorgaben werden von der KfD für qualitativ hochwertige Projekte genutzt.

### **2.3.8 Übertragung der Entscheidungskompetenzen an die Gemeinden**

Die Gemeinden verfügen im Bereich der Denkmalpflege in der Regel über wenig Know-how und lassen sich deshalb gerne durch die FfD beraten. Insbesondere im Zusammenhang mit schutzwürdigen B-Objekten, bei denen die Entscheidungskompetenz den Gemeinden obliegt, wird die FfD häufig beigezogen.

In diesem Sinne wäre die Übertragung von zusätzlichen Kompetenzen aus sachlich-fachlicher Sicht problematisch, würde für die Gemeinden mehr Aufwand und höhere Kosten bedeuten und von diesen auch kaum gewünscht.

### **2.3.9 Schutz der Eigentümerrechte**

Im vorliegenden Zusammenhang erscheint es wichtig, festzuhalten, dass der Denkmalschutz ein Anliegen der Öffentlichkeit darstellt. Demgegenüber steht das Interesse von Eigentümern, die oft nicht oder nur teilweise mit denjenigen des Denkmalschutzes übereinstimmen. Im Rahmen von Veränderungen bzw. Bauvorhaben im Zusammenhang mit geschützten Objekten müssen gemäss Art. 12 Abs. 1 DSchG die verschiedenen Parteien angehört werden. Die Gesuchsteller werden dafür von der KfD zur Erläuterung ihrer Projekte zu einer Sitzung eingeladen.

Die Aufgabe der Fachstelle für Denkmalpflege besteht letztlich in der Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Interessen. Die Kommission für Denkmalpflege hat die verschiedenen Ansprüche gegeneinander abzuwägen. Dabei spielen die Rechte der Eigentümer zwar eine gewichtige Rolle, doch steht diesen ein Schutzanspruch im Interesse der Öffentlichkeit entgegen, der im Einzelfall durchaus höher gewichtet werden und zu Einschränkungen führen kann.

### **2.3.10 Neue Herausforderungen im verdichteten Bauen**

In den nationalen Ortsbildern von Beckenried, Buochs und Stans und insbesondere im Hoteldorf Bürgenstock wurden Projekte in verdichteter Bauweise umgesetzt, ohne dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen die Prozesse behinderten. In diesem Sinne wird festgestellt, dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen Spielräume gewähren, die für qualitativ hochwertige Projekte genutzt werden können.

Die FfD hat 2018 mit einem Weiterbildungsangebot für Fachleute aus dem Baubereich den Grundsatz des «Ermöglichens statt des Verhinderns» umgesetzt. Mit der 2017 gestarteten Reihe «Baukultur in Nidwalden» stehen den Berufsleuten Dokumente zu Verfügung, die ein eigenverantwortliches Handeln fördern.

### **2.3.11 Spielräume im DSchG**

Die Auslegung des DSchG ist von der Debatte von 2014 im Landrat geprägt. Das Gesetz lässt heute schon Spielräume im Sinne der vorliegenden Motion offen, die zu einer Kompetenzverlagerung beitragen. Eine Anpassung der Praxis ist möglich und sinnvoll. Mit der bewilligten Leistungsauftragserweiterung werden auch die internen Abläufe überprüft.

## **2.4 Fazit**

Es wird festgestellt, dass sich der Denkmalschutz immer in einem Spannungsfeld der Interessen der Eigentümerschaft und dem öffentlichen Interesse des Schutzes des kulturellen Erbes bewegt. Aufgrund der speziellen Ausgangslage im Bereich der Denkmalpflege, wonach jeder Fall seine eigenen Gegebenheiten hat und oft von vornherein ein Konfliktpotenzial aufweist, sind auch in Zukunft nicht immer Lösungen zu erwarten, die alle Beteiligten zufriedenstellen.

Es soll aber weiterhin versucht werden, die Verfahren weiter zu beschleunigen. Um dieses Hauptziel, welches mit der vorliegenden Motion angestrebt wird, zu erreichen, ist nach Einschätzung des Regierungsrats zum jetzigen Zeitpunkt eine erneute Revision des DSchG nicht unbedingt notwendig. Dem Anliegen der Motion kann im Rahmen des bestehenden

Gesetzes bzw. mittels einer Revision der Verordnung über den Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzverordnung, DSchV; NG 322.21) effizienter und schneller nachgekommen werden. Eine solche Revision, die in der Kompetenz des Regierungsrats liegt, beträfe in erster Linie die Optimierung von Abläufen und Zuständigkeiten. Insbesondere Art. 18 Abs. 3 DSchG<sup>3</sup> lässt schon heute einen hinreichenden Spielraum bei der Kompetenzübertragung der KfD an die FfD.

Abschliessend hält der Regierungsrat fest, dass

- die bewilligte Leistungsauftragserweiterung bei der FfD bis zum kommenden Sommer eine erhebliche Verbesserung bezüglich der Bearbeitungsfristen bringen wird;
- grössere Bauvorhaben im Bereich der Denkmalpflege auch künftig Zeit brauchen, wenn qualitätsvolle Lösungen gefunden werden sollen. Gelungene Beispiele liegen für Stans, Stansstad oder den Bürgenstock vor.
- die oben genannten Optimierungsmöglichkeiten zeitnah geprüft und eine Revision der DSchV angegangen wird, wenn sich dies als zielführend erweisen sollte.
- die Ausgangslage im Bereich der Denkmalpflege eine spezielle ist, da jeder Fall seine eigenen Gegebenheiten und oft von vornherein ein Konfliktpotenzial aufweist. Damit sind auch in Zukunft nicht immer Lösungen zu erwarten, die alle Beteiligten zufriedenstellen.
- sich die Anliegen zur Revision der Denkmalschutzgesetzgebung von 2014 von den heutigen nicht wesentlich unterscheiden und die Quadratur des Kreises auch bei neuerlichen Revisionsarbeiten nicht möglich sein wird.
- das revidierte DSchG erst seit gut vier Jahren in Kraft ist und vorerst weitere Erfahrungen und Optimierungen im vorgegebenen Rahmen gemacht werden sollen, bevor eine erneute Revision in Auftrag gegeben wird.
- im Sinne einer zügigen und wenig aufwändigen Massnahme die DSchV in den oben genannten Bereichen angepasst werden soll.

In diesem Sinne erscheint es dem Regierungsrat sinnvoll, die vorliegende Motion, welche zwingend eine Gesetzesrevision verlangen würde, in ein Postulat umzuwandeln. Dies bedeutet gemäss § 112 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrates (Landratsreglement, LRR; NG 151.11), dass er dem Landrat über das Geschäft in einem separaten Bericht, im Rechenschaftsbericht oder im Rahmen einer Vorlage Bericht erstattet.

## Beschluss

1. Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Edi Engelberger, Stans, betreffend die Anpassung des Denkmalschutzgesetzes (DSchG) in ein Postulat umzuwandeln und dieses gutzuheissen.
2. Folgt der Landrat dem Antrag des Regierungsrats, so wird die Bildungsdirektion beauftragt, dem Regierungsrat im Sinne der vorstehenden Erwägungen einen Entwurf zur Revision der Denkmalschutzverordnung sowie einen Katalog entsprechender organisatorischer Massnahmen vorzulegen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Edi Engelberger, Stansstaderstrasse 16, 6370 Stans
- Landratssekretariat
- Kommission für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft (BKV) (Präsidium und Sekretariat)
- Denkmalpflegekommission (Präsidium und Sekretariat)
- Bildungsdirektion (elektronisch in Mandant STK)
- Amt für Kultur

---

<sup>3</sup> Art. 18 Abs. 3 DSchG lautet: Veränderungen am Schutzobjekt oder in dessen näherem Sichtbereich setzen die Zustimmung der Kommission für Denkmalpflege oder eines Fachausschusses dieser Kommission voraus. Die Kommission kann für bestimmte Aufgaben diese Kompetenz der Fachstelle für Denkmalpflege übertragen.

- Fachstelle für Denkmalpflege
- Rechtsdienst
- Direktionssekretariat Bildungsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

