



TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DEN SCHUTZ DER KULTURDENKMÄLER (DENKMALSCHUTZGESETZ)

Bericht an den Landrat

| | | | | | |
|--------------|---|---------|-----------------------|----------------|---------------|
| Titel: | Teilrevision Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler | Typ: | Bericht Regierungsrat | Version: | |
| Thema: | Denkmalschutzgesetz, Motion Engelberger | Klasse: | | FreigabeDatum: | 23.08.23 |
| Autor: | Andreas Gwerder | Status: | | DruckDatum: | 23.08.23 |
| Ablage/Name: | Bericht NG 322.2 DSchG RR nach ext. VL 230710.docx | | | Registatur: | 2019.NWBID.19 |

Inhalt

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Zusammenfassung | 5 |
| 2 | Ausgangslage | 6 |
| 2.1 | Motion Engelberger | 6 |
| 2.2 | Revision der Denkmalschutzgesetzgebung 2014 | 6 |
| 2.3 | Auftrag und Ressourcen der Fachstelle für Denkmalpflege | 7 |
| 2.4 | Projektverlauf..... | 7 |
| 2.4.1 | Revisionskommission | 7 |
| 2.4.2 | Verwaltungsinterne Projektgruppe | 8 |
| 2.4.3 | Klärungen zuhanden des Regierungsrats und Vorgehen | 8 |
| 2.5 | Ergebnisse der externen Vernehmlassung | 8 |
| 3 | Revision | 9 |
| 3.1 | Feststellungen zur Denkmalpflege im Kanton Nidwalden | 9 |
| 3.1.1 | Denkmalpflege. Konfliktanalyse | 9 |
| 3.1.2 | Denkmalpflege. Entwicklungen | 10 |
| 3.1.3 | Teilrevision, Systemwechsel oder Totalrevision | 10 |
| 3.2 | Forderung der Motion und Möglichkeiten zur Umsetzung | 12 |
| 3.2.1 | Beschleunigung der Verfahren; Kommission für Denkmalpflege..... | 12 |
| 3.2.2 | Vorgaben zum Schutzanspruch, Rechtssicherheit..... | 14 |
| 3.2.3 | Sichtbereich von geschützten Objekten | 15 |
| 3.2.4 | Zuständigkeit Kanton – Gemeinden | 15 |
| 3.2.5 | Anliegen des verdichteten Bauens..... | 16 |
| 3.2.6 | Gewichtung von privaten und öffentlichen Interessen | 17 |
| 4 | Kommentar zu den Revisionsentwürfen | 17 |
| 4.1 | Revision des Denkmalschutzgesetzes..... | 17 |
| Art. 2 | Verpflichtung von Kanton und Gemeinden..... | 17 |
| Art. 5 | Inventare 1. Aufnahme der Objekte | 18 |
| Art. 6 | 2. Inhalt..... | 18 |
| Art. 7a | 4. Einstufung der schutzwürdigen Objekte..... | 19 |
| Art. 8 | Ortsbildschutz..... | 19 |
| Art. 8a | Bauvorhaben in Ortsbildschutzzonen und geschützten Ortsbildern | 21 |
| Art. 9 | Beiträge | 21 |
| Art. 10 | Rechtsformen, Zuständigkeiten | 21 |
| Art. 11 | Inhalt | 22 |
| Art. 12 | Verfahren..... | 23 |
| Art. 17 | Aufhebung des Schutzes | 23 |
| Art. 18 | Eigentumsbeschränkungen | 23 |
| 4a | SCHUTZWÜRDIGE OBJEKTE | 24 |
| Art. 30a | 1. Zuständigkeiten | 24 |
| Art. 30b | 2. Überprüfung der Schutzwürdigkeit..... | 24 |
| Art. 33 | Verhalten bei Bau- und Grabarbeiten | 25 |
| Art. 35 | Grabungen | 25 |
| Art. 39 | Kommission für Denkmalpflege 1. Wahl | 25 |
| Art. 39a | 2. Aufgaben | 25 |
| Art. 41 | Denkmalpflegefonds | 26 |
| Art. 49a | Strafantrag..... | 26 |
| Art. 51a | Übergangsbestimmung zur Änderung von | 26 |
| 4.2 | Revision der Denkmalschutzverordnung (zur Orientierung) | 27 |
| § 1 | Inventare der Schutzobjekte | 27 |
| § 1a | Einsichtnahme in Inventare..... | 27 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| § 1b | Einstufung der schutzwürdigen Objekte | 27 |
| § 2 | Verfahren 1. Unterschutzstellung | 27 |
| § 6 | Beiträge an die Pflege von Kulturdenkmälern 1. Verfahren | 28 |
| § 11 | 6. definitiver Kantonsbeitrag | 28 |
| § 16 | Direktion | 28 |
| § 18 | Fachstelle für Denkmalpflege | 28 |
| § 19 | Fachstelle für Archäologie | 28 |
| 5 | Auswirkungen der Vorlage | 28 |
| 5.1 | Finanziell | 28 |
| 5.2 | Personell | 29 |
| 5.3 | Auf die Gemeinden | 29 |
| 5.4 | Auf die Grundeigentümer | 30 |
| 6 | Terminplan | 30 |

1 Zusammenfassung

Anfang 2020 beauftragte der Regierungsrat die Bildungsdirektion, einen Entwurf zur Revision der Denkmalschutzgesetzgebung im Sinne der Motion Engelberger in den Bereichen Schutz von Kulturobjekten, Ortsbildschutz, Entscheidungskompetenzen und Eigentümerrechte zu erarbeiten.

Nach intensiven und teilweise schwierigen Vorarbeiten informierte die Bildungsdirektion den Regierungsrat Anfang 2022 über den Stand der Revisionsarbeiten. Sie zeigte die vorgesehenen inhaltlichen Anpassungen sowie das beabsichtigte weitere Vorgehen auf, was der Regierungsrat zustimmend zur Kenntnis nahm.

Die zentralen Revisionsinhalte präsentieren sich nun wie folgt:

- Beschleunigung der Verfahren. Die heutigen Entscheidungskompetenzen der Kommission für Denkmalpflege (KfD) werden wieder der Fachstelle für Denkmalpflege (FfD) übertragen, womit die Verfahren verkürzt werden können. Gleichzeitig kann die KfD verkleinert und deren Hauptaufgabe wieder auf die Beratung der Fachstelle beschränkt werden.
- Schutzanspruch und Rechtssicherheit. Mit den als schutzwürdig eingestuften Objekten wird wie folgt verfahren: Die bestehenden Kategorien schutzwürdig A, B und C werden ins Gesetz aufgenommen und in der Verordnung näher ausgeführt. Im Gesetz wird auch der Verfahrensablauf bei Bauvorhaben an inventarisierten Objekten geregelt.
- Zuständigkeit Kanton – Gemeinden. Um mehr Rechtssicherheit zu gewährleisten und Verfahrensabläufe klarer darzustellen, wird die Praxis im Umgang mit schutzwürdigen A-, B- und C-Objekten im Gesetz abgebildet. Zudem wird mit der besseren Einsehbarkeit des Inventars die Planungssicherheit verbessert.
- Gewichtung von privaten und öffentlichen Interessen. Als Alternative zur Unterschutzstellung von Baudenkmalern per Regierungsratsbeschluss wird neu die Möglichkeit zum Abschluss eines Schutzvertrags zwischen der Eigentümerschaft und dem Regierungsrat geschaffen. Ein Schutzvertrag bietet namentlich in komplexen Verfahren die Möglichkeit, individueller auf die Bedürfnisse der Beteiligten einzugehen. Damit kann nicht nur den Ansprüchen des Denkmalschutzes Rechnung getragen, sondern können auch die Bedürfnisse der Eigentümerschaft stärker miteinbezogen und deren Akzeptanz erhöht werden. So bieten Schutzverträge auch langfristig eine höhere Planungs- und Rechtssicherheit für die Eigentümerschaft eines Schutzobjekts.

Mit der Umsetzung der vorliegenden Revision sind voraussichtlich weder wesentliche finanzielle noch personelle Konsequenzen verbunden. Auf der anderen Seite ist auch nicht mit der Reduktion der administrativen Arbeit der Denkmalpflege zu rechnen. Es wird darauf hingewiesen, dass sich deren Aufwand aufgrund der stetig wachsenden Anzahl von Gesuchen in den vergangenen Jahren vergrößert hat und sich eine Änderung dieses Trends nicht abzeichnet.

Der Zeitplan sieht die Inkraftsetzung der vorliegenden Revision auf Frühling 2024 vor.

2 Ausgangslage

2.1 Motion Engelberger

Mit Datum vom 20. November 2018 haben Landrat Edi Engelberger, Stans, sowie 22 Mitunterzeichnende eine Motion betreffend die Anpassung des Denkmalschutzgesetzes eingereicht. Der Regierungsrat beantragte dem Landrat mit Beschluss vom 21. Mai 2019, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und dieses gutzuheissen. An seiner Sitzung vom 25. September 2019 hiess der Landrat die Motion Engelberger mit 35 gegen 20 Stimmen gut.

Die Motion Engelberger verlangt, 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.

Mit Beschluss vom 21. Januar 2020 beauftragte der Regierungsrat die Bildungsdirektion, einen Entwurf zur Revision der Denkmalschutzgesetzgebung im Sinne der Motion Engelberger zu erarbeiten.

Dazu wurde eine Kommission mit folgenden Mitgliedern eingesetzt:

- | | |
|--------------------|--|
| - Andreas Gwerder | Direktionssekretär Bildungsdirektion, Projektleitung |
| - Edi Engelberger | Landrat, Motionär |
| - Josef Bucher | Landrat, Präsident Denkmalpflegekommission |
| - Armin Odermatt | Landrat, Präsident Kommission für Bau, Planung, Landwirtschaft und Umwelt |
| - Niklaus Reinhard | Landrat, Architekt |
| - Stefan Zollinger | Vorsteher Amt für Kultur |
| - Gerold Kunz | Kantonaler Denkmalpfleger |
| - Christof Würsch | juristischer Mitarbeiter |

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.

2.3 Auftrag und Ressourcen der Fachstelle für Denkmalpflege

Obwohl der Bericht zur Gesetzesrevision von 2014 darauf hinwies, dass der administrative Aufwand mit den neuen Regelungen ansteigen wird, wurde erst auf Mitte 2018 zusätzlich zum 50%-Pensum des Denkmalpflegers eine Stelle für wissenschaftliche Mitarbeit von 40% bewilligt. Da unterdessen die Anzahl Gesuche zugenommen hatte, konnte der Pendenzenberg auch mit dieser Erhöhung nicht befriedigend abgearbeitet werden. Auf Mitte 2020 wurden darum nochmals 40% wissenschaftliche Mitarbeit befristet für zwei Jahre eingesetzt; 20% davon für ein befristetes Projekt. 2022 wurde ein 20%-Pensum nochmals um zwei Jahre verlängert.

Mit dieser stetigen Ressourcenknappheit war die Umsetzung der neuen Gesetzgebung eine grosse Herausforderung und die Anliegen der Gesuchsteller konnten oft nicht befriedigend und innert nützlicher Frist bearbeitet werden.

Aktuell verfügt die Fachstelle für Denkmalpflege über folgende Personalressourcen:

- Denkmalpfleger (80%)
- Wissenschaftliche Mitarbeit (30%, davon 20% befristet bis 2024)
- Sekretariat 10%

Vorgaben, die sich aus übergeordnetem Recht ergeben (bspw. Verdichtung nach innen, Energiewende), haben zur Folge, dass denkmalpflegerische Aspekte heute grundsätzlich häufiger tangiert werden. Vor dem Hintergrund der konstant hohen Anzahl an Baugesuchen, den anstehenden Revisionsarbeiten betreffend Bauinventar sowie neuer Aufgaben, welche die vorliegende Gesetzesrevision mit sich bringt (Schutzverträge) ist auch zukünftig mit einer hohen Arbeitsbelastung zu rechnen, die genügend Ressourcen für eine speditive Abarbeitung der Pendenzen voraussetzt (vgl. Ziff. 5.2).

2.4 Projektverlauf

2.4.1 Revisionskommission

Die Kommission hat sich zwischen Januar und November 2020 zu sechs Sitzungen und einer Exkursion zur Veranschaulichung von Aufgaben der Denkmalpflege getroffen. Aufgrund aufwändiger Klärungen und Meinungsverschiedenheiten ergab sich aus der Sitzungsarbeit ein relativ bescheidenes Ergebnis, auf dessen Grundlage nun verwaltungsintern eine Revisionsvorlage erarbeitet werden sollte.

Im Sommer 2021 wurde die Kommission über den Stand der Arbeiten dahingehend informiert, dass

- die Revisionsarbeit in der ersten Jahreshälfte 2021 aus Ressourcengründen sowohl von Seiten des Direktionssekretariats als auch der Denkmalpflege und des Rechtsdiensts kaum vorangekommen seien;
- am 15. Juni 2021 eine Sitzung unter Einbezug der Denkmalpflege, des Amtsleiters und des Rechtsdiensts stattgefunden habe, an der die bisherigen Erkenntnisse und Abklärungsergebnisse ausgelegt wurden;

- aufgrund der Betroffenheit der Baudirektion der Kontakt mit dem Amt für Raumentwicklung aufgenommen werde;
- nach der Kündigung des Denkmalpflegers die Arbeiten erneut ins Stocken geraten seien, zumal es wenig zielführend erscheine, die vorgesehene Revision ohne Einbezug des Fachstellenleiters weiterzuführen;
- im Übrigen auch der zuständige Amtsleiter aufgrund der gegenwärtigen Arbeitslast kaum Kapazitäten habe, sich der anstehenden Revisionsarbeit zu widmen.

2.4.2 Verwaltungsinterne Projektgruppe

Auf Grundlage der Kommissionsarbeit sowie nach verschiedenen verwaltungsinternen Konsultationen und Erwägungen wurde dem Regierungsrat im Hinblick auf die Fortsetzung der Revisionsarbeiten im Januar 2022 eine Information zum weiteren Vorgehen der Revisionsarbeit vorgelegt. Grundlage dafür bildeten die Empfehlungen der verwaltungsinternen Projektgruppe, die sich wie folgt zusammensetzte:

- | | |
|-----------------------|--|
| - Andreas Gwerder | Direktionssekretär Bildungsdirektion |
| - Stefan Zollinger | Vorsteher Amt für Kultur |
| - Thomas Furrer | Vorsteher Amt für Raumentwicklung |
| - Sebastian Geisseler | Kantonaler Denkmalpfleger (ab November 2021) |
| - Domenika Wigger | juristische Mitarbeiterin (ab Mai 2020) |

2.4.3 Klärungen zuhanden des Regierungsrats und Vorgehen

Mit Beschluss vom 25. Januar 2022 nahm der Regierungsrat zustimmend Kenntnis

- vom Stand der Revisionsarbeiten;
- von den Empfehlungen der Bildungsdirektion, welche von der verwaltungsinternen Projektgruppe übernommen worden waren und
- vom aufgezeigten Vorgehen.

Weiter wurde die Bildungsdirektion beauftragt, die Fortsetzung der Arbeiten in Absprache mit der Revisionskommission in die Wege zu leiten.

Am 7. Februar 2023 legte die Bildungsdirektion die beiden Entwürfe dem Regierungsrat vor, der sie zuhanden der externen Vernehmlassung verabschiedete. Bis Mitte April 2023 gingen auf der Staatskanzlei 25 Stellungnahmen ein, die in einem Bericht ausgewertet wurden.

2.5 Ergebnisse der externen Vernehmlassung

Die Teilrevision der Denkmalschutzgesetzgebung findet eine mehrheitlich grosse Zustimmung. So sagen über vier Fünftel der Vernehmlassungsteilnehmenden (VT) ja zu den Fragen in den Bereichen Revisionsumfang, Aufnahme der Inventare ins Gesetz, Prüfung der Schutzwürdigkeit, Unterschutzstellungsvertrag und Fristerstreckung im Bereich Archäologie. Die Zustimmungswerte zu den Fragen betreffend die Kompetenzreduktion der Kommission für Denkmalpflege (KfD), die Zuständigkeitsregelung zwischen Kanton und Gemeinden und die Regelungen im Ortsbildschutz liegen immerhin bei zwei Dritteln oder höher. Drei Viertel der VT sprechen sich überdies für den Erhalt der KfD aus. Bei der Frage nach der Erfüllung der Motion enthält sich die Hälfte der VT der Stimme und rund ein Drittel verneint sie, wobei festzuhalten ist, dass einzelne Inhalte der Motion aufgrund übergeordneten Rechts gar nicht umsetzbar sind.

Ausserhalb der gestellten Fragen gibt es Bemerkungen

- zur Transparenz und der Beschleunigung der Verfahren im Hinblick auf die Akzeptanz der Denkmalpflege;
- zu den Fristen für Stellungnahmen der Fachstelle;
- zur Überprüfung bzw. Anpassung der Inventare;
- zur Aufnahme des Inventars der historischen Verkehrswege in die Gesetzgebung;

- zur Publikation von Unterschutzstellungen;
- zum Umgang mit Abbruchgesuchen und Ersatzneubauten;
- zur Verkleinerung der Kommission.

Aufgrund der Vernehmlassung wurde der Bericht in folgenden Bereichen ergänzt bzw. angepasst:

- Auftrag und Ressourcen der Fachstelle (Bericht Ziff. 2.3): Präzisierung und Ergänzung;
- Schutzzumfang betreffend den Sichtbereich (Bericht Ziff. 3.2.3): Ergänzung;
- Aufnahme der inventarisierten Objekte ins Geoinformationssystem GIS (Bericht Ziff. 4.1/Art. 6): Korrektur und Ergänzung;
- Gültigkeitsdauer von Unterschutzstellungsverträgen (Bericht Ziff. 4.1/Art. 10): Ergänzung.

3 Revision

3.1 Feststellungen zur Denkmalpflege im Kanton Nidwalden

3.1.1 Denkmalpflege. Konfliktanalyse

Dort, wo der Staat Privaten Beschränkungen auferlegt, sind Konflikte in einzelnen Fällen nicht zu vermeiden. Entsprechend ist es auch im Bereich der Denkmalpflege in den vergangenen Jahren immer wieder zu Kontroversen gekommen, die sich in unterschiedlichen Geometrien zwischen Exponenten aus Politik, Wirtschaft, Bauernschaft, Kirche und Privatpersonen mit der Fachstelle für Denkmalpflege ergeben haben. Aus einer Zusammenstellung von 27 dokumentierten Konfliktfällen, die sich in den vergangenen 12 Jahren ergeben haben, werden nachfolgend sieben exemplarisch dargestellt. Damit soll aufgezeigt werden, wo im Rahmen der anstehenden Gesetzesrevision allenfalls das Konfliktpotenzial reduziert werden kann.

| Objekt / Jahr | Konflikt | Einordnung |
|--|--|--|
| Beckenried, Bauinventar, Genehmigung 2012 | Nach Erstellung des Denkmalschutzinventars der Gemeinde Beckenried gemäss Art. 5 Abs. 2 DschG widersetzte sich der Gemeinderat der Einstufung der Inventarobjekte, die vorgängig in Absprache mit der Kommission für Denkmalpflege (KfD) vereinbart wurde. | Kooperation. Gemeinde vs. Denkmalpflege |
| Buochs, Spycher Schutzobjekt um 2014 | Der Eigentümer hatte ohne Genehmigung an der Aussen- seite des Spychers einen Kamin angebaut. | Widerrechtliche Bautätigkeit |
| Ennetbürgen, Vorder Breiten um 2010 | Gegen das Abbruchgesuch des Landrats und Besitzers des ungenutzten Bauernhauses Vorder Breiten (Baujahr um 1450!) opponierte die Denkmalpflege erfolglos. | Verfahren. Regierung vs. Verwaltung bzw. Politik vs. Fachexpertise |
| Ennetbürgen/Stansstad, Bürgerstock-Resort 2008-2018 | Im Zusammenhang mit dem Umbau des Bürgerstock- Resorts auf der Grundlage des Schutzplanes der Denkmalpflege wurden die Vertreter der Bauherrschaft nicht müde, sich bei öffentlichen Führungen über die Denkmalpflege sowie den Natur- und Landschaftsschutz zu beklagen. | Kommunikation / Unverständnis / Polemik |
| Oberdorf, Käppeli 2017-2020 | Den Ersatzneubau für ein ortsbildprägendes Bauernhaus, das sich seit Generationen im Besitz der gleichen Familie befindet, lehnte die Denkmalpflege ab; die KfD verzichtete aber auf einen Unterschutzstellungsantrag, mit der Folge, dass das Gebäude ersetzt und der Standort im Ortsbild verändert wurde. | Kommunikation / Unverständnis; unzureichendes Neubauprojekt |
| Stans, Dorfplatz 4/5; Gässli 1 2009-2020 | Trotz Absprache des Vorgehens zwischen Bildungsdirektion, Denkmalpflege und Eigentümerschaft ging aus dem von 2009 bis 2014 geführten Prozess kein für die Denkmalpflege bewilligungsfähiges Projekt hervor. Der Feststellungsentscheid des Regierungsrats zur Bewilligung des Abrisses wurde angefochten und durch das Verwaltungsgericht zurückgewiesen. | Verfahren. Regierung vs. Verwaltung bzw. Politik vs. Fachexpertise; unzureichendes Neubauprojekt |

| Objekt / Jahr | Konflikt | Einordnung |
|--|---|----------------------------------|
| Stans, Pfarrkirche, Muttergotteskapelle um 2019 | Alle von einer aus Denkmalpflege und Bauherrschaft gebildeten Arbeitsgruppe erarbeiteten Lösungsvorschläge wurden von der KfD zurückgewiesen. Der Vertreter des Kirchenrats Stans beschwerte sich nachdrücklich über die Denkmalpflege. | Verfahren. Denkmalpflege vs. KfD |

3.1.2 Denkmalpflege. Entwicklungen

Im Rahmen der vorliegenden Revisionsarbeiten sind die Erkenntnisse aus folgenden Verfahren im Rahmen der Denkmalschutzgesetzgebung zu berücksichtigen:

1. Die Feststellungen aus dem Gutachten Marti, welches der Kanton Zug im Zusammenhang mit der dortigen Denkmalschutzgesetzgebungs-Revision in Auftrag gegeben hat: Diese betreffen insbesondere die Zulässigkeit
 - einer Unterschutzstellung nur mit Zustimmung der Eigentümerschaft;
 - der Beschränkung der Unterschutzstellung auf ältere Bau- und Kulturdenkmäler;
 - der Unterschutzstellung in Abhängigkeit von den finanziellen Möglichkeiten der Eigentümerschaft.
2. Die Ergebnisse des Bundesgerichtsentscheids betreffend die Anfechtungen des revidierten Zuger Denkmalschutzgesetzes: Die 2020 eingereichte Beschwerde gegen drei Bestimmungen wurde im April 2021 teilweise gutgeheissen (BGE 147 I 308). Es ist nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar, wenn Objekte die jünger als 70 Jahre sind, nur mit Zustimmung der Eigentümerschaft unter Schutz gestellt werden können. Diese Bestimmung im Zuger Denkmalschutzgesetz wurde vom Bundesgericht aufgehoben. Im Übrigen betonte das Bundesgericht in seinem Entscheid in aller Deutlichkeit, dass kantonale Gesetze den Begriff des Baudenkmals nicht stärker einschränken dürfen als das Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (sog. Granada-Konvention, SR 0.440.4).
3. Die Ergebnisse des Bundesgerichtsentscheids "Rüti" von 2005 (BGE 135 II 209): Er hielt fest, dass das ISOS nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben beigezogen werden muss, sondern von den Kantonen auch in der Richtplanung zu berücksichtigen ist. Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung finden die Schutzanliegen des ISOS auch Eingang in die Nutzungsplanung. Der BGE findet seinen Niederschlag in Art. 11 VISOS. Die Interessensabwägung zwischen Ortsbildschutz (ISOS) und Ansprüchen der Nutzung – bspw. Verdichtung – muss in den Planungsverfahren vorgenommen werden.
4. Davos Declaration von 2018: Die von den europäischen Kulturministern verabschiedete Deklaration fordert eine hohe Baukultur für Europa und somit das Ziel eines qualitativ gestalteten Lebensraums, der den sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen gerecht wird und gleichzeitig seine historischen Eigenschaften wahrte. Mit der «Strategie Baukultur» (2020) fördert der Bund eine hohe Baukultur in der Schweiz. Vom handwerklichen Detail bis zur Siedlungsplanung sind alle planerischen und ausführenden raumwirksamen Tätigkeiten Ausdruck von Baukultur. Die Denkmalpflege ist in diesem Prozess einer von vielen Akteuren, die einen Beitrag zu einem qualitativ gestalteten Lebensraum leisten.

3.1.3 Teilrevision, Systemwechsel oder Totalrevision

In den Bereichen Siedlungsentwicklung, Raumplanung, Denkmalpflege und Baukultur sind die aktuellen und künftigen Herausforderungen mannigfaltig und gross. Die vorliegende Motion sowie die Interpellation zur Angliederung der Denkmalpflege an die Baudirektion stellen deshalb nur Hinweise auf einen umfassenden Anspruch dar, die Thematik ganzheitlich zu betrachten, um damit den in den vergangenen 20 Jahren stetig geänderten Gegebenheiten gerecht zu werden.

In diesem Sinne wurde geprüft, ob die Motion nicht als Anlass und Chance dafür wahrgenommen werden sollte, nicht nur die recht spezifischen Anliegen des Motionärs zu behandeln, sondern die Thematik grundsätzlich anzugehen.

Drei Wege, auf die Motion zu reagieren

- *Teilrevision*: Es werden einzelne Artikel geringfügig angepasst und versucht, den wesentlichen Forderungen der Motion – soweit überhaupt aufgrund übergeordneten Rechts möglich –, Nachachtung zu schenken.
- *Totalrevision*: Das System und die Abläufe der Nidwaldner Denkmalschutzgesetzgebung werden grundsätzlich überdacht und allenfalls vollständig neu angepasst.
- *Totalrevision plus*: Neben einer grundsätzlichen Analyse des Denkmalschutzes im Kanton Nidwalden werden zusätzlich die gegenwärtigen Entwicklungen im gesamten Bereich der Baukultur berücksichtigt.

Feststellungen / Argumentation

| Variante | Pro | Kontra | Auswirkungen |
|---------------------------|---|--|---|
| Teilrevision | <ul style="list-style-type: none"> - Auf die Anliegen des Motionärs kann gezielt eingegangen werden - Pragmatische Lösung - voraussichtlich innerhalb eines Jahres realisierbar | <ul style="list-style-type: none"> - Risiko, dass die Gesetzgebung zum Flickwerk verkommt - Aktuelle Herausforderungen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Raumplanung, Denkmalpflege... werden nur bedingt gelöst | <p>Die revidierte Denkmalschutzgesetzgebung realisiert die umsetzbaren Anliegen des Motionärs.</p> <p>Die Herausforderungen im Bereich rund um den Denkmalschutz werden nur bedingt gelöst.</p> |
| Totalrevision | <ul style="list-style-type: none"> - Systematik und Verfahren können grundsätzlich überdacht und ev. verändert werden - Andere Systeme, bspw. mit Schutzplänen wie sie in Obwalden angewendet werden, sind eine zu prüfende Option - Kontroversen im Bereich Denkmalpflege können u.U. beruhigt werden | <ul style="list-style-type: none"> - Aufwändiger Prozess, der entsprechende Ressourcen bindet - ...wenn schon ein aufwändiger Prozess, dann gerade <i>Totalrevision plus</i> - Realisierung dauert mehr als ein Jahr - Erfolg ist nicht garantiert - ...wird durch die Motion nicht gefordert | <p>Die verschiedenen Ansprüche und Probleme, welche sich im Bereich der Denkmalpflege zeigen, sind gründlich analysiert. Die neu aufgebaute Gesetzgebung ermöglicht transparente Prozesse, welche das Konfliktpotenzial minimieren.</p> |
| Totalrevision plus | <ul style="list-style-type: none"> - gleiche Pluspunkte wie bei der Totalrevision - Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Raumplanung, Denkmalpflege, Baukultur können nur ganzheitlich angegangen werden. | <ul style="list-style-type: none"> - Aufwändiger Prozess, der viele Stellen betrifft und entsprechende Ressourcen bedingt - ...bedingt u.U. eine Reorganisation einzelner Verwaltungsbereiche - Zeithorizont: min. 3 Jahre - Erfolg nicht garantiert - ...wird durch die Motion nicht gefordert | <p>Nidwalden positioniert sich im Bereich Siedlungsentwicklung, Raumplanung, Denkmalpflege, Baukultur vorbildlich und begegnet den entsprechenden Herausforderungen mit tauglichen, wegweisenden und aufeinander abgestimmten Instrumenten und einer entsprechenden Gesetzgebung.</p> |

Entscheid des Regierungsrats

Angesichts des erheblichen Aufwands, der weitreichenden Konsequenzen und der hohen Geschäftslast in der Denkmalpflege und dem Amt für Raumentwicklung erachtet der Regierungsrat eine Totalrevision der Denkmalschutzgesetzgebung mit einem allenfalls damit verbundenen Systemwechsel zwar als interessante Option, wird diese aber nicht weiterverfolgen. In diesem Sinne wird der Fokus in den nachfolgenden Erwägungen auf die Ausarbeitung der Teilrevision gerichtet.

3.2 Forderung der Motion und Möglichkeiten zur Umsetzung

3.2.1 Beschleunigung der Verfahren; Kommission für Denkmalpflege

Forderung Motionär

Es sei die Revision des DSchG von 2014, die der Kommission für Denkmalpflege (KfD) «mehr Entscheidungskompetenz übertragen hat» zu korrigieren und es sollen deren «Aufgaben (...) reduziert werden».

Feststellungen / Argumentation

Unbestritten ist, dass die KfD in ihrer heutigen Ausgestaltung zwar breiter abgestützte Diskussionen und Entscheide ermöglicht, die Verfahren durch die Kompetenzverlagerung aber deutlich verlängert und der Verwaltungsaufwand gegenüber früher erheblich vergrössert wurde.

Im Rahmen der Orientierungen vom 23. Juni und 27. Oktober 2020 hat der Bildungsdirektor den Regierungsrat über den Fortschritt der Revisionsarbeiten informiert und insbesondere darüber, dass betreffend die KfD zwei Varianten in Betracht gezogen werden: deren Aufhebung und deren Verkleinerung, einhergehend mit einer Reduktion der Kompetenzen.

Variante 1: Erhalt der Kommission für Denkmalpflege

Die Gegenüberstellung der gesetzlichen Regelungen zur KfD vor und nach 2014 sieht wie folgt aus:

| Fassung vom 4. Februar 2004 | Fassung vom 21. Mai 2014 |
|---|--|
| Art. 8 Ortsbildschutz | Art. 8 Ortsbildschutz |
| ³ Die Baubewilligungsbehörde darf im Bereich von geschützten Ortsbildern Neubauten und wesentliche Umbauten nur gestützt auf eine Stellungnahme der Fachstelle für Denkmalpflege bewilligen. | ³ Die Baubewilligungsbehörde darf im Bereich von geschützten Ortsbildern Neubauten und wesentliche Umbauten nur gestützt auf eine Stellungnahme der Kommission für Denkmalpflege bewilligen. |
| | ⁴ Für Bauten und Anlagen in geschützten Ortsbildern ist vor dem Entscheid über die Bewilligung eines Abbruchs die Genehmigung der Kommission für Denkmalpflege einzuholen. |
| Art. 39 Kommission für Denkmalpflege | Art. 39 Kommission für Denkmalpflege 1. Wahl, Zusammensetzung |
| ¹ Der Regierungsrat wählt eine Kommission für Denkmalpflege mit drei bis fünf Mitgliedern und bezeichnet das Präsidium. | ¹ Der Regierungsrat wählt eine Kommission für Denkmalpflege mit sieben bis neun Mitgliedern und bezeichnet das Präsidium. |
| ² Die Kommission stellt dem Regierungsrat Antrag zu Unterschutzstellungen sowie zu Beitragsgesuchen an die Pflege geschützter Kulturobjekte. | Art. 39a 2. Aufgaben |
| ³ Sie nimmt Stellung zu den Inventaren und zur Einstufung der inventarisierten Objekte. | ¹ Die Kommission erteilt die Zustimmung und Bewilligung gemäss Art 18 Abs. 3 ¹ . |
| ⁴ Der Regierungsrat kann der Kommission weitere Aufgaben zuweisen. | ² Die Kommission stellt Antrag zu: 1. Unterschutzstellungen; 2. Grabungsschutzgebieten; 3. zur Entrichtung von Beiträgen an freiwillige Leistungen gemäss Art. 9 und Art. 42 Ziff. 1; und 4. Beitragsgesuchen an die Pflege geschützter Kulturobjekte |
| | ³ Sie nimmt Stellung zu den Inventaren und zur Einstufung der inventarisierten Objekte |

¹ Art. 18 Abs. 3 lautet wie folgt: «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».

| Fassung vom 4. Februar 2004 | Fassung vom 21. Mai 2014 |
|-----------------------------|--|
| | ⁴ Der Regierungsrat kann der Kommission weitere Aufgaben zuweisen. |
| | ⁵ Die Leitungen der Fachstellen nehmen bei Geschäften, die ihren Fachbereich betreffen, mit beratender Stimme an den Kommissionssitzungen teil. |

Soll die KfD erhalten bleiben, so wird im Wesentlichen wieder der Zustand vor 2014 angestrebt. Dies bedeutet, dass folgende Zuständigkeiten von der KfD weggenommen und wieder der Fachstelle für Denkmalpflege (FfD) übertragen werden:

- Stellungnahmen zu baubewilligungspflichtigen Neubauten und wesentlichen Umbauten im Bereich geschützter Ortsbilder (Art. 8 Abs. 3);
- die Genehmigung des Abbruchs von Bauten und Anlagen in geschützten Ortsbildern (Art. 8 Abs. 4);
- die Zustimmung bzw. Bewilligung wesentlicher baubewilligungspflichtiger Veränderungen an geschützten Kulturdenkmälern und in deren näherem Sichtbereich (Art 18 Abs. 3).

Damit können die Verfahren beschleunigt und der Verwaltungsaufwand reduziert werden.

Variante 2: Aufhebung der Kommission für Denkmalpflege

Bei einer Aufhebung der KfD müssten deren Kompetenzen wie folgt verteilt werden:

| Kompetenz | neue Zuständigkeit |
|--|---|
| <i>Stellungnahmen zu baubewilligungspflichtigen Neubauten und wesentlichen Umbauten im Bereich geschützter Ortsbilder gemäss Art. 8 Abs. 3</i> | Fachstelle für Denkmalpflege |
| <i>Die Genehmigung des Abbruchs von Bauten und Anlagen in geschützten Ortsbildern gemäss Art. 8 Abs. 4.</i> | Fachstelle für Denkmalpflege |
| <i>Zustimmung zu Veränderungen am Schutzobjekt oder in dessen näherem Sichtbereich gemäss Art. 18 Abs. 3 bzw. Art. 39a Abs. 1</i> | Fachstelle für Denkmalpflege |
| <i>Antragstellung zu Unterschutzstellungen</i> | Fachstelle für Denkmalpflege |
| <i>Antragstellung zu Grabungsschutzgebieten</i> | Fachstelle für Archäologie |
| <i>Antragstellung zur Entrichtung von Beiträgen an freiwillige Leistungen gemäss Art. 9 und Art. 42 Ziff. 1</i> | Fachstelle für Denkmalpflege |
| <i>Antragstellung zu Beitragsgesuchen an die Pflege geschützter Kulturobjekte</i> | Fachstelle für Denkmalpflege |
| <i>Antragstellung zu Beitragsgesuchen an archäologische Aufwendungen</i> | Fachstelle für Archäologie |
| <i>Stellungnahmen zu den Inventaren und zur Einstufung der inventarisierten Objekte</i> | entfällt, da die Fachstelle u. die Gemeinden die Einstufung gemeinsam vornehmen |

Die Gegenüberstellung der Situation, welche eine Kommission mit den oben vorgesehenen Kompetenzen an der Seite der Denkmalpflege vorsieht und derjenigen ohne, ergibt folgendes Argumentarium:

| Erhalt der Kommission für Denkmalpflege | Aufhebung der Kommission für Denkmalpflege |
|---|---|
| - Kommissionsentscheide sind breiter abgestützt, haben dadurch in der Regel eine höhere Qualität und geniessen eine bessere Akzeptanz | - Schlanke Prozesse, wenn der Denkmalpfleger ohne Kommission arbeiten kann |
| - Ein fest installiertes Beratungsgremium und die damit verbundene Kompetenz sind für die Fachstelle unverzichtbar; die Kommission hat sich bereits vor der Revision 2014 grundsätzlich bewährt | - Bei Bedarf müssen Gutachter bzw. Experten beigezogen werden; ein Pool von geeigneten Personen könnte dafür zusammengestellt werden. |
| - Für Bauherren kann der Einsatz einer Kommission hilfreich sein, da damit mehr persönliche Distanz zum Denkmalpfleger entsteht | - Der Einsatz von Gutachtern bzw. Experten führt tendenziell zu einer Verschärfung der Entscheide, da solche Fachpersonen in der Regel konservativ urteilen. Sie sind zudem mit nicht zu vernachlässigenden Kosten verbunden. Auch die gewünschte Beschleunigung der Verfahren wird dadurch nicht erreicht. |

| Erhalt der Kommission für Denkmalpflege | Aufhebung der Kommission für Denkmalpflege |
|---|--|
| - Für die Beantragung von Kostengutsprachen beim Regierungsrat ist eine Kommission geeignet | - Die Beantragung von Kostengutsprachen alleine durch die Denkmalpflege ist problematisch. |

Entscheid des Regierungsrats

Die Verschlechterung, welche sich mit der Verschiebung der Entscheidungskompetenz von der Fachstelle auf die Kommission für Denkmalpflege (KfD) ergeben hat, soll korrigiert werden. Damit wird dem Anliegen des Motionärs Rechnung getragen.

1. Es soll der Status quo ante (DSchG-Fassung vor dem 1. September 2014) sinngemäss wiederhergestellt werden, bei dem die KfD
 - als Fachkommission besetzt wird und ein Teil der Kompetenzen an die Fachstelle zurückgeht;
 - eine beratende Rolle an der Seite der Fachstelle einnimmt;
 - auf 3-5 Mitglieder verkleinert wird.
2. Im Rahmen der externen Vernehmlassung soll gefragt werden, ob eine gänzliche Aufhebung der KfD bevorzugt würde.

3.2.2 Vorgaben zum Schutzanspruch, Rechtssicherheit

Forderung Motionär

Es soll «die Einteilung und Einstufung der Schutzobjekte (...) herabgesetzt» werden.

Feststellungen / Argumentation

Der Status aller rund 210 in Nidwalden geschützten Objekte ist je mittels Regierungsratsbeschluss festgelegt, was eine hohe Rechtssicherheit schafft. Im Rahmen der Kommissionsarbeit hat sich gezeigt, dass der Motionär mit der «Herabsetzung des Schutzanspruchs» nicht auf die geschützten Objekte, sondern auf die schutzwürdigen zielt.

In diesem Sinne richtet sich der Fokus insbesondere auf die Gemeindeinventare des Denkmalschutzes gemäss Art. 5 Abs. 2, die gegenüber dem Eigentümer keine Rechtswirkung entfalten.

D.h., die darin enthaltenen Objekte sind nicht in einem Verfahren festgelegt worden, welches für die Grundeigentümerschaft direkt-verbindliche Auswirkungen hat. Dies wäre dann der Fall, wenn sie im (grundeigentümer-verbindlichen) Zonenplan durch die Gemeindeversammlung festgelegt würden oder wenn sie mittels Verfügung, in einem konkreten Verfahren (wie bei der Unterschützstellung) als schutzwürdig erklärt würden.

Die Inventare mit den schutzwürdigen Objekten werden von den Gemeinden und den Fachstellen gemeinsam erarbeitet, ohne dass die Grundeigentümerschaft daran beteiligt ist. Die Inventare entfalten ihre Wirkung insbesondere bei konkreten Bauvorhaben und müssen dann von den Behörden beachtet werden. Das bedeutet, dass sie sich zu diesem Zeitpunkt mit den denkmalpflegerischen Interessen (konkreter) auseinandersetzen müssen. Stellt eine Grundeigentümerschaft die Schutzwürdigkeit bzw. den Inventareintrag ihres Objekts in Frage, kann im Rahmen eines konkreten Bauvorhabens die Überprüfung beantragt werden (siehe auch Ziff. 4.1, nArt. 30b).

Entscheid des Regierungsrats

Mit den gemäss Art. 5 und 6 DSchG inventarisierten und als schutzwürdig eingestuften Objekten soll wie folgt verfahren werden (siehe auch Ziff. 3.2.4):

1. Aufnahme der Inventarstufen (schutzwürdig A, B und C) ins Gesetz bzw. in die Verordnung
2. Prüfung einer Regelung des Verfahrensablaufs bei Bauvorhaben an inventarisierten Objekten auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe.

3.2.3 Sichtbereich von geschützten Objekten

Forderung Motionär

Es solle «der Ortsbildschutz und insbesondere der Schutz von Objekten im näheren Sichtbereich überarbeitet und auf den Schutz des Objektes reduziert» werden.

Feststellungen / Argumentation

Um den Zweck des DSchG zu erfüllen, kann auf den Schutz vor Beeinträchtigungen im näheren Sichtbereich eines geschützten Objekts nicht pauschal verzichtet werden. Eine Streichung der entsprechenden Vorgaben in Art. 18 Abs. 2 und 3 DSchG widerspricht übergeordnetem Recht (Art. 6 Charta von Venedig).

Zudem steht jedes Denkmal in einem räumlichen Kontext, zu dem es in verschiedener Hinsicht in Beziehung tritt. Nur in diesem Kontext kann es verstanden werden. Die Umgebung gehört deshalb wesentlich zum Denkmal. Sie ist jener Bereich, in dem das Denkmal wirkt und wahrgenommen wird.

Bereits heute kann auf Grundlage des Gesetzes im Rahmen der Unterschutzstellung der Schutzzumfang und somit auch die wesentliche Wirkung des Schutzobjekts in der Umgebung definiert werden. Künftig kann mit den neu eingeführten Schutzverträgen (vgl. Ziff. 3.2.6), in denen auch der Umgebungsschutz genau definiert werden soll, die Rechtssicherheit zusätzlich gestärkt werden.

Entscheid des Regierungsrats

Der Forderung des Motionärs wird nicht entsprochen. Der Sichtbereich eines geschützten Objekts muss weiterhin in jedem Einzelfall geklärt werden.

3.2.4 Zuständigkeit Kanton – Gemeinden

Forderung Motionär

Es sollen «die Entscheidungskompetenzen wo möglich an die Gemeinden übertragen werden».

Feststellungen / Argumentation

Nachfolgend wird aufgezeigt, wie die Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden aktuell verteilt sind.

Zu beachten gilt, dass dort, wo die Entscheidungskompetenz bei den Gemeinden liegt, die Fachstelle gemäss Art. 46 Abs. 1 DSchG im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit Verfügungen der Gemeinderäte beim Regierungsrat anfechten kann. Überdies kann die Fachbehörde jederzeit ein Unterschutzstellungsverfahren einleiten.

| Massnahme | Gemeinde | Kanton | Grundlage |
|---|---|---|----------------------|
| Unterschutzstellung | Keine Entscheidungskompetenz | Regierungsrat entscheidet über Unterschutzstellung | Art. 10 Abs. 1 DSchG |
| Erstellung von Inventaren der schutzwürdigen Objekte | Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden | Art. 5 Abs. 1 DSchG | Art. 5 Abs. 1 DSchG |
| Veränderungen an geschützten Objekten oder in deren näherem Sichtbereich | Keine eigene Entscheidungskompetenz | Bewilligung KfD | Art. 18 Abs. 3 DSchG |
| Bauvorhaben an schutzwürdigen Objekten | Alleinige Entscheidungskompetenz im Rahmen der Baubewilligung | Keine Entscheidungskompetenz - A-Objekte: KfD oder FfD gibt i.d.R. eine Stellungnahme ab - B- und C-Objekte: FfD wird auf Wunsch der Gemeinden beigezogen - Abbruch: KfD oder FfD gibt bei A-Objekten zwingend eine Stellungnahme ab | |

| Massnahme | Gemeinde | Kanton | Grundlage |
|---|--|--|---------------------|
| | | - Möglichkeit, ein Unterschutzstellungsverfahren einzuleiten | |
| Bauvorhaben in geschützten Ortsbildern | | | |
| - Neubauten und wesentliche Umbauten | Alleinige Entscheidungskompetenz im Rahmen der Baubewilligung, aber... | ... nur gestützt auf eine Stellungnahme der KfD | Art. 8 Abs. 3 DSchG |
| - Abbruch | Keine eigene Entscheidungskompetenz | Bewilligung KfD | Art. 8 Abs. 4 DSchG |

Entscheid des Regierungsrats

1. Das Unterschutzstellungsverfahren soll in der kantonalen Hoheit belassen werden.
2. Auch die Veränderungen an geschützten Objekten sollen weiterhin durch den Kanton bewilligt werden.
3. Mit Ausnahme des Abbruchs kommt der Gemeinde in geschützten Ortsbildern – gestützt auf eine Stellungnahme der FfD – die alleinige Entscheidungskompetenz zu.
4. In der Praxis bereiten die als schutzwürdig inventarisierten A-, B- und C-Objekte immer wieder Probleme, da die Zuständigkeiten unklar sind. Um mehr Rechtssicherheit zu gewährleisten, ist die Praxis im Gesetz bzw. der Verordnung abzubilden. So soll festgehalten werden, dass die FfD bei Veränderungen an schutzwürdigen A-Objekten zur Stellungnahme eingeladen werden muss, während bei Bauvorhaben an B- und C- Objekten eine Orientierung reicht, die Fachstelle bei Bedarf jedoch zur Stellungnahme beigezogen werden kann. Bei Abbrüchen von inventarisierten Objekten ausserhalb geschützter Ortsbilder ist die denkmalpflegerische Interessenabwägung von der Gemeinde zu leisten. Deren Vorentscheid zu einem möglichen Abbruch muss der FfD in jedem Fall zur Stellungnahme unterbreitet werden. Die Kommission für Denkmalpflege hat die Möglichkeit ein Unterschutzstellungsverfahren einzuleiten.
5. Weiter werden die inventarisierten Objekte ins Geoinformationssystem GIS aufgenommen. Durch die bessere Einsehbarkeit des Inventars wird die Planungssicherheit verbessert.

3.2.5 Anliegen des verdichteten Bauens

Forderung Motionär

Es «soll (...) der Grundsatz des Ermöglichens statt des Verhinderns gelten. Das gilt insbesondere auch für die zukünftigen Herausforderungen im verdichteten Bauen (...)».

Feststellung

Das Gebot einer qualitativ hochstehenden Verdichtung stellt eine stetige Herausforderung der Denkmalpflege dar, die auch in Zukunft anhalten wird. Verdichten heisst bauen im historischen Bestand, was besonders hohe qualitative Ansprüche an Bauprojekte mit sich bringt. In den vergangenen Jahren wurden in Nidwalden Verdichtungsprojekte in historischen Ortskernen realisiert, welche dank der Mitwirkung der Denkmalpflege bzw. der Kommission in ihrer Qualität massiv gesteigert werden konnten.

Anlässlich einer Exkursion im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten wurden der Revisionskommission entsprechende Umsetzungen in Stans exemplarisch gezeigt.

Weiter betrifft die Thematik auch die Raumplanung bzw. Ortsentwicklung und damit die Kooperation zwischen diesen verschiedenen Fachstellen und schliesslich wird auf Ziff. 3.1.2 Pkt. 3 der obigen Ausführungen verwiesen.

Entscheid des Regierungsrats

Aus der Praxis ergibt sich im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision hinsichtlich des verdichteten Bauens kein zusätzlicher Regelungsbedarf.

3.2.6 Gewichtung von privaten und öffentlichen Interessen

Forderung Motionär

Es soll «[...] das Recht der Eigentümer stärker gewichtet werden. [...]»

Feststellung

Im Umgang von Behörden und Fachstelle mit Betroffenen soll – insbesondere im Bewusstsein um unterschiedliche Sensibilitäten – dem Grundsatz des Miteinanders und einer kooperativen Lösungsfindung hohe Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Das öffentliche Interesse ist im Rahmen der Gesetzgebung definiert und muss durch den Staat bzw. die Verwaltung vertreten und durchgesetzt werden. Selbstverständlich ist auch den privaten Interessen Nachachtung zu schenken. Jede staatliche Intervention muss verhältnismässig sein, d.h. in einem ausgewogenen Verhältnis zwischen den vorhandenen privaten und öffentlichen Interessen stehen. Eine pauschale und zum Vornherein feststehende stärkere Gewichtung einzelner Interessen widerspricht diesem verfassungsmässigen Grundsatz.

Um ein Unterschutzstellungsverfahren enger bzw. verbindlicher zu begleiten, könnten im Rahmen eines Schutzvertrags zwischen Eigentümerschaft und Fachstelle künftig die gegenseitigen Bedürfnisse geklärt werden. Dadurch würden die Bedingungen verbindlich festgehalten und Rechtssicherheit geschaffen. Die Vereinbarung ist als öffentlich-rechtlicher Vertrag abzuschliessen und im Grundbuch anzumerken. Das schafft Klarheit für Rechtsnachfolgerinnen wie auch für Eigentümer von Grundstücken im näheren Sichtbereich. Im Rahmen der Projektierung am Dorfplatz 4/5 konnte mit diesem Vorgehen die Blockierung beseitigt und der Prozess wieder aufgenommen werden.

Entscheid des Regierungsrats

Die Möglichkeit zum Abschluss von Schutzverträgen im Vorfeld von Unterschutzstellungen soll gesetzlich geregelt werden. Im Übrigen ist in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen vorzunehmen. Die rechtliche Wirkung und das Verhältnis zur eigentlichen Unterschutzstellung sind dabei zu klären.

4 Kommentar zu den Revisionsentwürfen

4.1 Revision des Denkmalschutzgesetzes

Art. 2 Verpflichtung von Kanton und Gemeinden

Abs. 2 Ziff. 1a: Der Begriff Baukultur umfasst den durch den Menschen gestalteten Raum in seiner gesamten Vielfalt. Die Baukultur umfasst Gebäude und Landschaften, Baudenkmäler und Ortsbilder, Strassen und Plätze, Brücken und Gärten sowie Dörfer und Städte. Planungs- und Bauprozesse sind ebenso Teil der Baukultur wie das handwerkliche Detail und die grossmassstäbliche Siedlungsplanung. Baukultur verbindet die Vergangenheit mit der Gegenwart.

Eine hohe Baukultur führt zu lebens- und liebenswerten Städten und Dörfern, die sich mit den gesellschaftlichen Anforderungen wandeln, gleichzeitig aber auch ihre historischen Eigenarten bewahren (Quelle: www.bak.admin.ch). Das Kulturerbe ist ein zentrales Element hoher Baukultur, weshalb die Denkmalpflege neben anderen Akteuren einen wichtigen Beitrag an qualitativ gestaltetem Siedlungen leistet.

Auf Einladung der Schweiz verpflichteten sich die Kulturminister Europas in der Erklärung von Davos (2018) auf die Förderung einer hohen Baukultur in Europa. 2020 verabschiedete der Bundesrat die Strategie Baukultur, in der er seine baukulturellen Tätigkeiten zusammenfasst und in einer umfassenden Baukulturpolitik koordiniert. Die Schaffung griffiger Instrumente für die Förderung einer hohen Baukultur in der Schweiz wird voraussichtlich ein zentrales Anliegen der nächsten Kulturbotschaft des Bundesrats (2025-2028). Die Kantone sind gefordert ihren Beitrag an eine hohe Baukultur zu leisten.

Hohe Baukultur wird erreicht durch den Dialog zwischen allen Akteuren, welche die gebaute Umwelt mitgestalten und bewohnen sowie durch eine Sensibilisierung für die baukulturellen Werte. Zukünftig sind geeignete Instrumente und Prozesse zu schaffen, welche die gewünschte bauliche Qualität sicherstellen und fördern. Der Kanton Nidwalden und die Gemeinden sollen sich zukünftig verstärkt mit diesen Fragen und Problemfeldern auseinandersetzen. Sie wollen im Rahmen ihrer Tätigkeiten diese Herausforderungen vorbildlich angehen und so einen wichtigen Beitrag für eine hohe Baukultur im Kanton leisten.

Die Gestaltung unseres gebauten Lebensraums stellt vor dem Hintergrund der anstehenden Herausforderungen wie Klimawandel, Energiewende, Siedlungsentwicklung gegen Innen- und demografischer Wandel eine grosse Herausforderung dar.

Die Denkmalpflege trägt die Ziele der Energiewende mit. Es wird festgestellt, dass zwischen Klimaschutz und Baukultur grundsätzlich kein Widerspruch besteht. Zur Einordnung der Dimensionen ist aber auch festzuhalten, dass der Anteil der geschützten Objekte nur ca. 1 % des Baubestandes ausmacht und ein ähnliches Verhältnis auch zwischen Ortsbildschutzbereich und Siedlungsfläche besteht. Damit die Schönheit, Vielfalt und der Charakter der gebauten Umwelt nicht verloren gehen, müssen Klimamassnahmen jedoch mit hoher Bauqualität umgesetzt werden. In diesem Sinne hat die Denkmalpflege die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass neue PV-Anlagen sorgfältig und unter Wahrung des Charakters bzw. der Substanz der geschützten Ortsbilder und Einzelobjekte in den historischen Bestand integriert werden.

In Bezug auf die genannten Punkte wird darauf hingewiesen, dass die Denkmalpflege beabsichtigt, Richt- und Leitlinien zu erstellen, die Realisierung jedoch aufgrund fehlender Ressourcen noch nicht aufnehmen konnte.

Art. 5 **Inventare** **1. Aufnahme der Objekte**

Abs. 1: Der letzte Satz betreffend die Rechtswirkung gegenüber Eigentümerinnen und Eigentümern, welche bei den Inventaren der schutzwürdigen Objekte nicht gegeben ist, wurde anlässlich der Revision 2015 eingefügt. Er bleibt im Gesetz enthalten, wird aber neu in nArt. 7a aufgeführt. Dadurch wird die Lesbarkeit der Bestimmung verbessert. Insbesondere wird deutlicher, dass Inventare der schutzwürdigen und der geschützten Objekte je separate für den Ortsbildschutz, den Denkmalschutz und die Bodenaltertümer erarbeitet werden (vgl. Abs. 2).

Art. 6 **2. Inhalt**

Titel und Abs. 3: Die Bestimmung betreffend die Einsichtnahme in die Inventare wird in die DSchV, § 1a überführt. In diesem Sinne wird Abs. 3 aufgehoben. Per 1. Januar 2023 wurde das Inventar der schutzwürdigen Objekte auf die kantonale GIS-Plattform übertragen. Eine entsprechende Teilrevision des Anhangs 2 der Vollzugsverordnung zum kantonalen Geoinformationsgesetz (Kantonale Geoinformationsverordnung, kGeoIV; NG 214.21) hat der Regierungsrat mit RRB vom 18. Oktober 2022 verabschiedet. Die öffentliche Aufschaltung des aktualisierten Bauinventars auf dem GIS bedingt jedoch eine vorgängige, erneute Festsetzung des Inventars durch den Kanton und die Gemeinden, was bisher aus Ressourcengründen noch nicht abgeschlossen ist. Die Festsetzung der aktualisierten Inventare und deren öffentliche Publikation auf dem GIS erfolgt stufenweise ab 2023.

Art. 7a**4. Einstufung der schutzwürdigen Objekte**

Abs. 1: Das Inventar mit den schutzwürdigen Objekten wird neu explizit im Gesetz erwähnt, namentlich die drei Stufen (A, B, C). Für die im Inventar als schutzwürdig aufgeführten Objekte gilt eine Schutzvermutung, ohne dass eine formelle Unterschutzstellung erfolgt ist (vgl. BG-Urteil 1C_92/2021 vom 7. Juni 2021, E. 2.1). D.h., es besteht aus Behördensicht ein Unterschutzstellungsinteresse, das aber im Rahmen einer vertieften Abklärung noch abschliessend geklärt werden muss. Eine erste Kategorisierung der Schutzvermutung wird aufgrund des Eigen- und Situationswertes eines Objekts vorgenommen (Status A, B oder C; vgl. auch Bemerkungen zu n§ 1b DSchV).

Abs. 2: Der Regierungsrat führt in der Verordnung näher aus, welche Bedeutung den Einstufungen (A, B, C) zukommt (vgl. auch Bemerkungen zu n§ 1b DSchV).

Abs. 3: Die Unverbindlichkeit des Inventars bleibt für die Eigentümerschaft bestehen, die Behördenverbindlichkeit wird neu explizit aufgenommen. Behördenverbindlichkeit bedeutet, dass die Baubewilligungsbehörden bei Baumassnahmen verpflichtet sind, sich mit der durch den Inventareintrag ausgedrückten Schutzvermutung auseinanderzusetzen. Diese Auseinandersetzung erfolgt im Rahmen einer denkmalpflegerischen Interessenabwägung. Überwiegt auf Grundlage der getätigten Abklärungen der Schutzanspruch und somit das öffentliche Interesse für einen Erhalt des Inventarobjekts, sind entsprechende Massnahmen einzuleiten. Die Massnahmen reichen von einer – im Dialog mit der Bauherrschaft – Optimierung des Bauvorhabens im Sinne des schutzwürdigen Objekts bis hin zur Einleitung eines Unterschutzstellungsverfahrens.

Art. 8**Ortsbildschutz**

Abs. 1: Der Ortsbildschutz wird insbesondere durch Schutzzonen in den Zonenplänen der Gemeinden sichergestellt. Die Gemeinden haben gemäss Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1) einen Zonenplan und ein Bau- und Zonenreglement zu erlassen. Schutzzonen umfassen gemäss Art. 65 Abs. 1 PBG Gebiete, die aus Gründen des öffentlichen Interesses eines besonderen Schutzes bedürfen und für die keine kantonalen oder kommunalen Schutzmassnahmen gemäss der Gesetzgebung über den Denkmalschutz sowie den Natur- und Landschaftsschutz bestehen. Als Schutzzonen können insbesondere

- bedeutende Orts- und Strassenbilder bestimmt werden (Art. 65 Abs. 2 Ziff. 5 PBG);
- die Umgebung geschichtlicher Stätten oder einzelner schutzwürdiger Objekte (Art. 65 Abs. 2 Ziff. 6 PBG).

Für die Ausscheidung der Ortsbildschutzzonen ist Abs. 2 zu berücksichtigen.

Werden derartige Schutzzonen ausgeschieden, gelten sie als geschützte Ortsbilder und es sind Stellungnahmen und Bewilligungen gemäss nArt. 8a erforderlich.

Der Ortsbildschutz wird aber auch durch das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) sichergestellt. Das ISOS ist ein Fachinventar und beschreibt die räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten eines Ortsbilds. Der Ortsbildaufnahme liegt keine Interessenabwägung zu Grunde, sondern sie bietet einzig eine Wertungshilfe. Das ISOS ist kein eigentliches Schutzinventar, sondern eine Grundlage für die Planung. Durch die Aufnahme eines Objekts in ein Bundesinventar wird festgehalten, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (vgl. Art. 6 NHG).

Das heisst, es gilt im Einzelfall zu unterscheiden, ob bei einem Eingriff in ein Ortsbild von nationaler Bedeutung eine Bundesaufgabe erfüllt wird. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Bund Aufgaben an die Kantone delegiert hat (Bewilligungen für Bauen ausserhalb Bauzone, Wasserkraftkonzessionen, Rodungsbewilligungen etc.) oder wenn der Bund selber Bauten und Anlagen plant (Zivilschutzbauten, militärische Anlagen etc.). Wird eine Bundesaufgabe erfüllt, ist der Abwägungsprozess für den Eingriff zweistufig. Zuerst wird geprüft, ob ein schwerer Eingriff und ein nationales Interesse an diesem bestehen. Ist dies der Fall, kommt es in einem zweiten Schritt zu einer "einfachen" Interessenabwägung, wie sie Art. 3 der Raumplanungsverordnung vorsieht. Besteht ein schwerer Eingriff und kann für diesen kein nationales Interesse nachgewiesen werden, ist das Vorhaben unzulässig. Eine weitere Interessenabwägung erübrigt sich. Wird das Schutzobjekt durch ein Bauvorhaben jedoch nur geringfügig tangiert, zum Beispiel durch einen kleinen Dachausbau oder einen Gartenpavillon, muss kein nationales Interesse nachgewiesen werden. Eine einfache Interessenabwägung genügt; selbst wenn es sich um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt.

Bildlich stellt sich der Ablauf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe wie folgt dar:

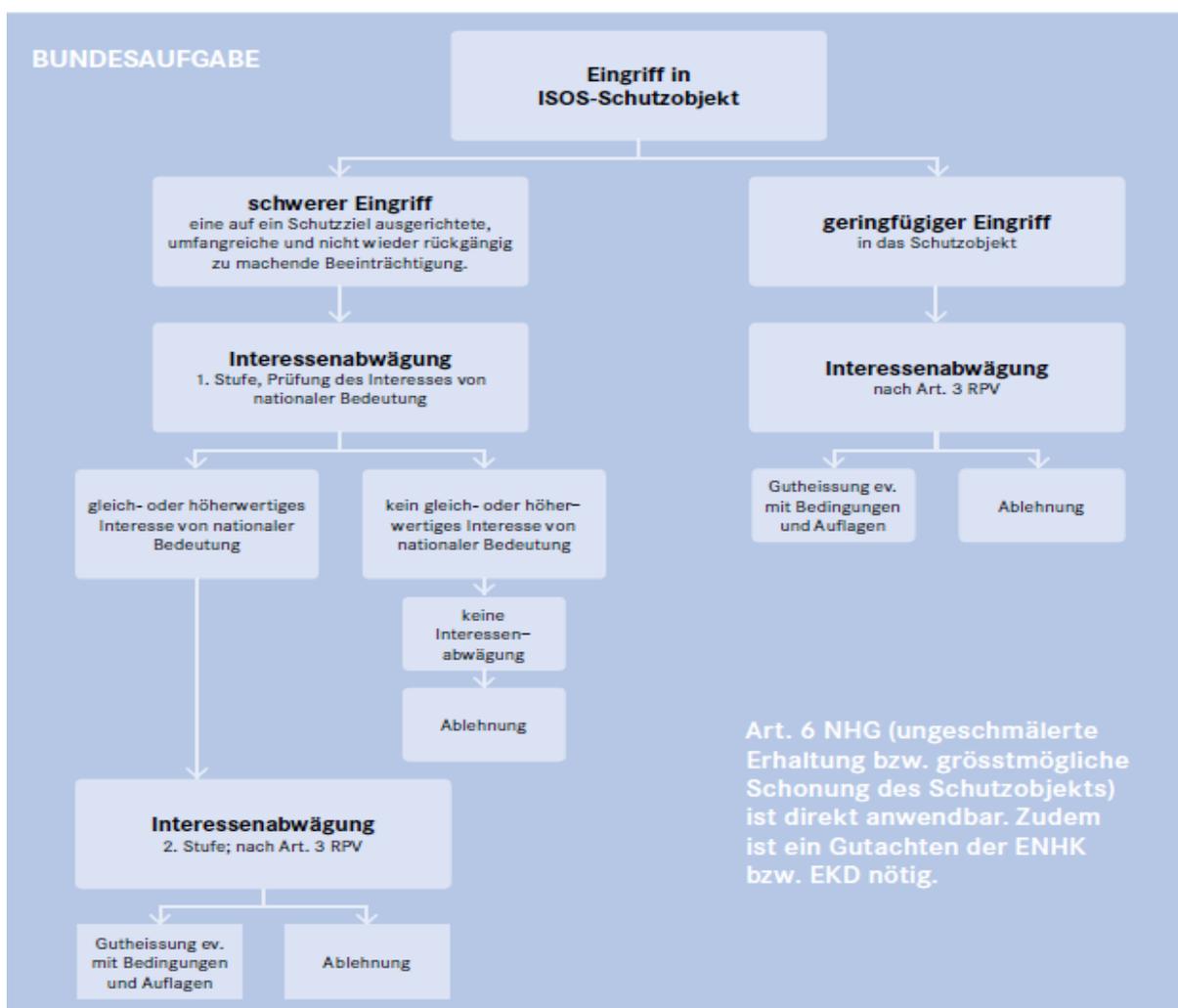


Bild: Arbeitshilfe Ortsbildschutz und Verdichtung, VLP-ASPAN, Bern 2018

Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Bund zuständig, so beurteilt bei einer Beeinträchtigung des ISOS das Bundesamt für Kultur BAK, ob ein Kommissionsgutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) erforderlich ist. Obliegt die Bundesaufgabe dem Kanton, so entscheidet die kantonale Fachstelle (Art. 7 Abs. 1 NHG). Ist damit zu rechnen, dass bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Schutzobjekt «erheblich beeinträchtigt wird oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen», ist ein Gutachten der ENHK oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD

gestellt wird. Die Verfügung kann aber auch detailliertere Angaben zum Schutzzumfang umfassen.

Neu soll eine Unterschutzstellung auch mittels Schutzvertrag vereinbart werden können. Mit diesem neuen Instrument kann der vorangehende Prozess des Austauschs besser abgebildet werden. Im Rahmen eines Schutzvertrags können sehr spezifische, auf das Objekt bezogene Lösungen vereinbart werden, beispielsweise besondere Schutzmassnahmen oder Verpflichtungen für zukünftige Bautätigkeiten.

Bei der Ausarbeitung eines Schutzvertrags kann nicht nur den Ansprüchen des Denkmalschutzes Rechnung getragen werden, sondern es können auch die Bedürfnisse der Eigentümerschaft stärker miteinbezogen und langfristig festgehalten werden. Wird dies über einen Schutzvertrag gemacht, so ist grundsätzlich die Akzeptanz der Schutzmassnahmen grösser als bei einer Verfügung. Vor allem bei komplexen Verfahren oder umstrittenen Projekten, kann ein Vertrag, der im Dialog mit der Grundeigentümerschaft erarbeitet wird, einen schnelleren und zielführenden Ansatz bieten. Zu betonen ist aber, dass im Kanton Nidwalden der Regierungsrat noch keine Unterschutzstellung gegen den Willen der Grundeigentümerschaft verfügt hat.

Die neuen Schutzverträge werden von der Fachstelle für Denkmalpflege zuhanden des Regierungsrats ausgearbeitet.

Alle Unterschutzstellungen (auch die durch Vertrag) werden gemäss Art. 15 DSchG im Grundbuch angemerkt (vgl. Art. 129 der Grundbuchverordnung [GBV; SR 211.432.1]). Der Schutzvertrag ist ein verwaltungsrechtlicher Vertrag. Anpassungen von Schutzverträgen sind unter eingeschränkten Voraussetzungen möglich; dies insbesondere dann, wenn sich die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse geändert haben. Für die Anpassungen sind wiederum der Regierungsrat und die Eigentümerschaft zuständig. Der Vertrag hat so lange Bestand, als er nicht (gemeinsam) aufgehoben oder wesentlich verändert wird. Die Vorgehensweise für eine Änderung oder die Aufhebung sind in der Schutzvereinbarung zu regeln. Es erscheint sinnvoll in der Vereinbarung festzuhalten, dass – wie es in anderen Kantonen üblich ist – beide Vertragsparteien bei veränderten rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnissen die Änderung oder Aufhebung des Vertrags verlangen können. Gleichzeitig muss im Vertrag geregelt sein, dass sämtliche Änderungen und insbesondere die Aufhebung des Vertrags der Schriftform und der Zustimmung aller Parteien bedürfen. Können sich die Parteien über die Aufhebung nicht einigen, erlässt der Regierungsrat eine Verfügung (vgl. nArt. 17).

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass diese neu vorgesehene Ausarbeitung von Verträgen zeit- und arbeitsaufwändig ist. Es ist schwierig abzuschätzen, wie oft dieses Instrument künftig gewählt wird. Werden zahlreiche Schutzverträge geschlossen, wird dies deutliche Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung der Fachstelle haben.

Abs. 2: Eine Unterschutzstellung kann von Amtes wegen oder auf Antrag erfolgen. Für die Unterschutzstellung von Amtes wegen ist (und bleibt) der Regierungsrat zuständig. Die Antragsberechtigung ist unverändert durch die Eigentümerschaft, die Kommission für Denkmalpflege, die Gemeinde und die beschwerdeberechtigten Organisationen möglich. Stellt die Grundeigentümerschaft einen Antrag auf Unterschutzstellung, ist zu klären, ob der Weg über den Schutzvertrag oder eine Verfügung zu wählen ist.

Abs. 3: Die Bestimmung wird aufgehoben. Anstelle des negativen Feststellungsentscheids kann eine Überprüfung der Schutzwürdigkeit gemäss nArt. 30b gefordert werden.

Art. 11 **Inhalt**

Abs. 2: Redaktionelle Anpassung (Aufnahme Schutzvertrag)

Art. 12 Verfahren

Abs. 1: Die beabsichtigten Schutzmassnahmen (Unterschutzstellung durch Verfügung oder Vertrag) sind – analog dem Baubewilligungsverfahren – neu einem Einwendungsverfahren zugänglich. Damit werden die beabsichtigten Schutzmassnahmen neu von der für die Denkmalpflege zuständigen Direktion im Amtsblatt veröffentlicht. Bis anhin wurden Grundeigentümerschaften im näheren Sichtbereich individuell angeschrieben, wobei der administrative Aufwand enorm gross war. Dabei konnte nicht immer sichergestellt werden, ob tatsächlich alle allfällig Betroffenen informiert worden sind. Mit einer amtlichen Publikation der beabsichtigten Schutzmassnahme ist die Publizität sichergestellt, womit die Rechtssicherheit erhöht wird. Wer mit einer Schutzmassnahme nicht einverstanden ist, kann innert 30 Tagen nach der Amtsblattpublikation Einwendung erheben. Einwendungsberechtigt sind Personen, die ein Interesse glaubhaft machen können (namentlich betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer oder Grundeigentümerschaften im näheren Sichtbereich), aber auch beschwerdeberechtigte Organisationen (z.B. Schweizerischer oder Innerschweizer Heimatschutz). Wer sich innert der Auflagefrist nicht meldet, kann sich anschliessend nicht mehr zur Unterschutzstellung äussern.

Abs. 2: Einwendungen sind schriftlich und begründet bei der Direktion zu erheben innert einer Frist von 30 Tagen.

Abs. 2a: Der Schutzvertrag wird zwischen dem Regierungsrat und der Eigentümerschaft geschlossen (nArt. 10 Abs. 2 Ziff. 2). Sind Personen oder Organisationen mit dem Vertrag nicht einverstanden und haben Einwendung erhoben, muss der Vereinbarungsweg wieder verlassen werden, da sie andernfalls keine Möglichkeiten hätten, ein Rechtsmittel zu ergreifen. In diesen Fällen wird der Regierungsrat eine Verfügung erlassen müssen, wobei er auch den beabsichtigten Schutzvertrag in Form einer Verfügung erlassen kann.

Abs. 4: Sind die beabsichtigten Schutzmassnahmen rechtskräftig abgeschlossen, ist die Unterschutzstellung im Amtsblatt zu veröffentlichen. So erfahren bspw. Grundeigentümerschaften im Sichtbereich, die sich nicht am Verfahren beteiligt haben, dass eine Unterschutzstellung in der Nachbarschaft rechtskräftig abgeschlossen ist.

Art. 17 Aufhebung des Schutzes

Abs. 1: Redaktionelle Anpassung (Aufnahme Schutzvertrag). Kann zwischen den Parteien über eine Auflösung des Schutzvertrags keine Einigung gefunden werden, erlässt der Regierungsrat nötigenfalls eine Verfügung.

Art. 18 Eigentumsbeschränkungen

Abs. 3 und 3a: Die Kompetenzen sollen in Erfüllung der Motion von der Kommission zurück an die Fachstelle für Denkmalpflege gehen. Bei baubewilligungspflichtigen Veränderungen an einem Schutzobjekt oder in dessen näherem Sichtbereich wird die Bewilligung der Fachstelle über die Baukoordination eingeholt. Bei nicht baubewilligungspflichtigen Veränderungen an einem Schutzobjekt (z.B. Veränderungen an Malereien, Parkett, Kachelofen o.ä.) läuft das Bewilligungsverfahren direkt über die Fachstelle.

Eine Stellungnahme genügt nicht: Die geschützten Objekte werden regelmässig mit finanziellen Beiträgen gestützt auf die Programmvereinbarungen unterstützt. Durch die Programmvereinbarung mit dem Bund hat sich der Kanton verpflichtet, sämtliche künftigen baulichen Eingriffe an den Objekten zu begleiten und zu kontrollieren und dafür zu sorgen, dass die geschützten Objekte einem dem Beitragszweck entsprechenden Zustand gewahrt werden. Dieser Verpflichtung kann der Kanton nur nachkommen, indem er verbindliche Vorgaben – mithin Bewilligungen und nicht blosse Stellungnahmen – machen kann.

4a**SCHUTZWÜRDIGE OBJEKTE****Art. 30a****1. Zuständigkeiten**

Abs. 1: Wie in den Bereichen Ortsbild- und Denkmalschutz werden die Berechtigungen zu Stellungnahmen und Bewilligungen auch bei den schutzwürdigen Objekten im Gesetz abgebildet. Das schafft Klarheit und Rechtssicherheit.

Die Inventare mit den schutzwürdigen Objekten sind Arbeitsinstrumente für die Behörden; eine Bestandesaufnahme der in Betracht fallenden Schutzobjekte. Sie sind nicht grundeigentümerverbindlich (vgl. nArt. 7a Abs. 3). Die Aufnahme in ein Inventar ist blosser Verwaltungshandlung ohne Verfügungscharakter. Mangels Verfügungshandlung steht der Eigentümerschaft oder den Verbänden keine Mitwirkungsrechte bei der Inventaraufnahme zu. Die Inventarisierung als solche bewirkt keinen Schutz. Soll ein inventarisiertes Objekt dauerhaft geschützt werden, sind zusätzliche Schutzmassnahmen erforderlich (namentlich eine Unterschutzstellung). Die Inventarisierung bedeutet aber die Vermutung eines Schutzanspruchs. Die zuständige Behörde ist deshalb verpflichtet, sich mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen (vgl. zum Ganzen: BG-Urteil 1C_92/2021 vom 7. Juni 2021, E. 2.1 und 5.2).

- Ziff. 1: Bei Bauvorhaben an inventarisierten schutzwürdigen Objekten ist die Baubewilligungsbehörde zuständig für die Auseinandersetzung mit dieser Vermutung. Da bei A-Objekten von einer sehr hohen Schutzwürdigkeit ausgegangen wird, soll die Fachstelle die Auseinandersetzung in diesen Fällen vornehmen. Sie verfügt über die notwendige Fachkompetenz und versteht dies als Dienstleistungsangebot gegenüber den Gemeinden. Die Gemeinde als Baubewilligungsbehörde kann im Rahmen ihres Baugesuchs auch von dieser Stellungnahme abweichen, muss dies aber begründen.
- Ziff. 2: Bei Bauvorhaben an B- und C-Objekten muss sich die Gemeinde mit der Schutzwürdigkeit auseinandersetzen. Sie hat die Interessenabwägung hinsichtlich denkmalpflegerischer Themen selbst vorzunehmen. Fehlen die Kompetenzen, eine fachlich fundierte Interessenabwägung durchzuführen, müssen externe Gutachter beigezogen werden. Die Gemeinde kann aber auch beantragen, dass die Fachstelle Stellung nimmt. Die Fachstelle kann im Rahmen ihrer Kapazitäten diese Aufgaben übernehmen.
- Ziff. 3: Da ein Abbruch letztlich zur Streichung aus dem Inventar führt und für die Inventarisierung die Gemeinde und der Kanton gemeinsam zuständig sind, soll die Fachstelle zu sämtlichen Abbruchgesuchen Stellung nehmen können. Der Zeitpunkt erfolgt entweder im Rahmen der Beurteilung des Neubaugesuchs, kann aber auch im Rahmen eines Vorentscheids über den Abbruch an sich erfolgen. Erachtet die Fachstelle für Denkmalpflege einen Abbruch für nicht zulässig, kann die Kommission ein Unterschutzstellungsverfahren einleiten.

Abs. 2: In Fällen, in denen die Fachstelle für Denkmalpflege nicht Stellung nimmt, setzt sich die Gemeinde selbständig mit der Schutzvermutung auseinander und entscheidet selbst. Sie stellt aber ihren Entscheid der Fachstelle zu, welche nötigenfalls ein Rechtsmittel einlegen könnte, sofern die fachliche Auseinandersetzung mit dem Inventarobjekt nicht nachvollziehbar ist.

Art. 30b**2. Überprüfung der Schutzwürdigkeit**

Die Überprüfung der Schutzwürdigkeit löst den negativen Feststellungsentscheid gemäss aktuellem Art. 10 Abs. 3 und 4 DSchG ab. Die Eigentümerschaft kann dies bei der Fachstelle beantragen. Der Antrag setzt aber ein aktuelles Interesse voraus. D.h., die Eigentümerschaft muss nachweisen können, weshalb eine Überprüfung der Schutzwürdigkeit bzw. des Inventareintrags erforderlich ist (z.B. Planung einer grossen baulichen Veränderung, Planung eines Neubaus o.ä.). Die Fachstelle prüft den Antrag und klärt die Schutzwürdigkeit des Objekts genauer ab. Sie nimmt Rücksprache mit der Gemeinde und der Kommission.

Die Abklärungen können zu folgenden Ergebnissen führen:

- a) Veränderung bei der Einstufung.
- b) Entlassung aus dem Inventar und Löschung des Inventareintrags.
- c) Einleitung eines Unterschutzstellungsverfahrens.

Das Verfahren um Abklärung der Schutzwürdigkeit ist ein einfaches und rasches. Umfassende Abklärungen können und müssen im Rahmen eines allfälligen Unterschutzstellungsverfahrens erfolgen. Das Verfahren um Abklärung der Schutzwürdigkeit wird zwar von der Eigentümerschaft angestossen, sie ist aber nicht Partei des Verfahrens. Dies, weil das Bauinventar nicht grundeigentümergebunden ist. Da die Inventare gegenüber der Eigentümerschaft keine Rechtswirkung entfalten, muss der Entscheid über die Abklärungen auch nicht formell eröffnet werden, sondern die Grundeigentümerschaft wird nur über das Resultat informiert. Sie würde erst Partei, wenn das Unterschutzstellungsverfahren eingeleitet wird. Ist ein hoher Schutzanspruch durch den Eigen- und Situationswert des Objekts ausgewiesen, hat die Kommission für Denkmalpflege die Unterschutzstellung beim Regierungsrat zu beantragen.

Art. 33 Verhalten bei Bau- und Grabarbeiten

Abs. 2: Die Frist für die archäologische Untersuchung von unerwarteten Funden wird auf fünf Arbeitstage erhöht. Die bestehende Frist von drei Arbeitstagen genügt für die Untersuchungen nicht, insbesondere wenn archäologische Aufträge extern vergeben werden müssen, weil der Kanton keinen eigenen archäologischen Dienst führt.

Dennoch vereinfacht die längere Frist den Ablauf und bringt eine Zeitersparnis: Bisher besteht für die Untersuchung unerwarteter Funde praktisch nur die Möglichkeit, innerhalb dreier Arbeitstage eine vorsorgliche Schutzmassnahme gemäss Art. 33a DSchG zu erwirken. Mit der moderaten Erhöhung der Frist auf fünf Tage dürfte dies in den allermeisten Fällen nicht mehr nötig sein, fünf Tage genügen in den meisten Fällen für einfache archäologische Abklärungen. Art. 33 kommt zudem nur in Ausnahmefällen zum Zug. Da die Fachstelle in den Baubewilligungsprozess involviert ist, können archäologische Massnahmen meist bereits vor Baubeginn und in Absprache mit der Bauherrschaft umgesetzt werden. So kommt es in der Regel nicht oder kaum zu Verzögerungen. Art. 33 greift nur ausnahmsweise dann, wenn bei Bauarbeiten unerwarteterweise ein archäologischer Fund zu Tage tritt.

Art. 35 Grabungen

Abs. 1: Für das Forschen und Graben nach Bodenaltertümern ist der Kanton zuständig. Die Zuständigkeit für die Auftragserteilung an Externe – im Rahmen der bewilligten Budgetkredite – wird neu in der Verordnung geregelt. Neu ist nicht mehr die Direktion, sondern die Fachstelle für Archäologie zuständig für die Beauftragung.

Art. 39 Kommission für Denkmalpflege 1. Wahl

Die Formulierung entspricht derjenigen vor der Revision 2014. Vgl. dazu Ziff. 3.2.1, Entscheid des Regierungsrates.

Art. 39a 2. Aufgaben

Abs. 1: Die Kommission hat – neben den Kompetenzen gemäss Art. 39a Abs. 2 – im Zusammenhang mit Bewilligungen bei geschützten Objekten des Denkmal- und des Ortsbildschutzes keine Entscheidkompetenzen mehr. Da sie ein Fachgremium ist, kann es Sinn machen, sie in Einzelfällen zu konsultieren. In diesem Fall handelt es sich um einen fachlichen Austausch ohne rechtliche Verbindlichkeit. Ist eine spezifische Expertise – z.B. ein Gutachten zur Restaurierung von Wandmalereien – notwendig, so können wie bisher externe Fach-

gutachten eingeholt werden. Beachte dazu auch die Ausführungen zur Finanzierung unter Ziff. 5.3.

Art. 41 **Denkmalpflegefonds**

Abs. 1 Ziff. 2a: Aus dem Fonds sollen auch wissenschaftliche Arbeiten unterstützt werden können, welche Grundlagen für die Denkmalpflege und Archäologie in Nidwalden schaffen und zur Vermittlung und Erforschung des baukulturellen Erbes im Kanton beitragen. Namentlich können diese Abhandlungen und Dokumentationen von Objekten betreffen, die bspw. abgebrochen werden aber dokumentiert bleiben sollen. Weiter können dies Abklärungen zur Schutzwürdigkeit von Bauten oder Auswertungen und Publikationen archäologischer Grabungen sein. Ebenso sollen Grundlagenarbeiten für bestimmte Objekte oder Objektgruppen (bspw. Burgstellen, Spezialinventare) über den Fonds finanziert werden können. Solche Abhandlungen können nicht unter die freiwilligen Leistungen gemäss Art. 9 oder 42 subsumiert werden und benötigen deshalb eine neue gesetzliche Grundlage.

Abs. 3: Die Zuständigkeiten für die Sprechung der Mittel bleiben unverändert, werden aber klarer formuliert. Namentlich ist bereits jetzt der Regierungsrat und nicht die Direktion für die Beitragssprechung von Fondsmitteln aus dem Bereich der Archäologie zuständig, während aus dem Bereich der Denkmalpflege die Zuständigkeit von der Höhe des Beitrags abhängig ist. Die Zuständigkeiten haben sich bewährt und werden beibehalten. Für die Antragsstellung an die jeweils zuständige Instanz ist in sämtlichen Bereichen (Denkmalpflege und Archäologie) die Kommission für Denkmalpflege zuständig (vgl. Art. 39a Abs. 2 Ziff. 3 i.V.m. Art. 42 DSchG).

Art. 49a **Strafantrag**

Die Bestimmung kann aufgehoben werden. Die Berechtigung zur Einreichung eines Strafantrags ergibt sich aus Art. 85 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichte und die Justizbehörden (Gerichtsgesetz, GerG; NG 261.1). Im Übrigen war der Verweis auf Art. 217 StGB nicht einschlägig (betrifft die Vernachlässigung von Unterhaltungspflichten).

Art. 51a **Übergangsbestimmung zur Änderung von ...**

Durch die Anpassungen in der Zuständigkeit (Fachstelle statt Kommission bei Stellungnahmen und Bewilligungen) und die Verkleinerung der Kommission in der laufenden Legislatur sind Übergangsbestimmungen erforderlich.

Abs. 1: Ist bei Inkrafttreten dieses Gesetzes ein Verfahren bei der Kommission oder der Fachstelle hängig, ist das neue Recht anwendbar. Namentlich die Zuständigkeiten richten sich nach neuem Recht.

Abs. 2: Das bisherige Recht ist anwendbar auf Verfahren, die nach bisherigem Recht entschieden worden sind. Sollte es in einem Rechtsmittelverfahren einer Einschätzung der Kommission bedürfen, wäre aber die Kommission für Denkmalpflege in der Zusammensetzung nach der vorliegenden Änderung zuständig.

Abs. 3: Die Legislaturperiode für die Kommissionen, die vom Regierungsrat gewählt werden – wie die Kommission für Denkmalpflege – dauert von 2022-2026. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes reduziert sich die Anzahl der Kommissionsmitglieder von heute 7-9 auf 3-5 Mitglieder. Entsprechend ist die Kommission neu zu besetzen. Der Regierungsrat hat deshalb binnen einem Monat nach Inkrafttreten dieser Änderung eine neue Kommission für den Rest der Amtsdauer 2022-2026 zu wählen.

4.2 Revision der Denkmalschutzverordnung (zur Orientierung)

§ 1 Inventare der Schutzobjekte

Abs. 4: Es sind zwei Direktionen involviert: Einerseits (aktuell) die Bildungsdirektion (Fachstelle für Denkmalpflege), andererseits die Fachstelle für Archäologie (Staatskanzlei). Dies wird präzisiert.

§ 1a Einsichtnahme in Inventare

Die Einsichtnahme in das Inventar war zuvor im Gesetz geregelt und wird neu in der Verordnung aufgeführt. Wie oben dargestellt (vgl. Kommentar zu nArt. 6), werden die Bauinventare nach deren rechtlichen Festsetzung gemeindeweise ab 2023 auf dem GIS öffentlich publiziert.

§ 1b Einstufung der schutzwürdigen Objekte

Der Eintrag eines Objekts ins Bauinventar bringt zum Ausdruck, dass für ein Objekt ein hoher Schutzanspruch ausgewiesen oder vermutet wird.

Im Rahmen der Inventarisierung werden sämtliche Bauten im Betrachtungszeitraum in Bezug auf ihren Denkmalwert hin inventarisiert. Für gewisse Objekte ist aufgrund der vorhandenen Kenntnisse (Begehungen, Dokumentationen, Forschungen etc.) und des offensichtlichen Denkmalwerts eine hohe Schutzwürdigkeit ausgewiesen bspw. gewisse Kirchen, Schulhäuser, Kapellen etc. Allerdings wurden diese Objekte bisher noch nicht durch Verfügung durch den Regierungsrat unter Schutz gestellt. Solche Objekte werden im Inventar mit dem Status schutzwürdig A verzeichnet.

Im Rahmen der Inventarisierung werden die Bauten in der Regel nur von aussen besichtigt. Bei vielen Bauten ergibt sich so eine Vermutung, dass aufgrund des Eigen- und Situationswerts ein öffentliches Interesse an ihrem Erhalt besteht, allerdings kann dieses erst abschliessend festgehalten werden, wenn vertiefte Abklärungen wie bauhistorische Forschung, Zustand der Struktur, Ausstattung, Innenräume etc. diese Vermutung bestätigen. Solche Objekte werden im Inventar mit dem Status schutzwürdig B verzeichnet. Objekte mit dem Status schutzwürdig B bedingen also grundsätzlich die intensivste fachliche Auseinandersetzung durch die Behörde.

An vielen Bauten besteht ein fachliches Interesse, wohingegen ein öffentliches Interesse an ihrem Erhalt nur beschränkt besteht. Solche Objekte werden im Inventar mit dem Status schutzwürdig C verzeichnet. Im Kontext dieser Gebäude ist es Aufgabe der Behörde, die Eigentümerschaften für den baukulturellen Wert der Objekte zu sensibilisieren und im Dialog auf einen Erhalt bzw. die Schonung des Inventarobjekts hinzuarbeiten.

Jüngere, baukulturell wertvolle Objekte werden zwar ins Inventar aufgenommen, jedoch nicht kategorisiert, da ihre Schutzwürdigkeit aus mangelnder zeitlicher Distanz noch nicht beurteilt werden kann. In diesem Sinne werden sie als "dokumentiert" bezeichnet, sind aber nicht als schutzwürdig eingestuft. Bei einer zukünftigen Revision des Inventars können solche Bauten – sofern sich mit einem Abstand von mindestens einer Generation ihre baukulturellen Werte bestätigen – als schutzwürdige Objekte eingestuft werden.

§ 2 Verfahren **1. Unterschutzstellung**

Abs. 3 und 4: Die Bestimmungen können aufgrund der Neuregelung des Verfahrens im Gesetz hier aufgehoben werden. Neu sind keine Stellungnahmen mehr einzuholen. Das Verfahren gestaltet sich analog dem Einwendungsverfahren im Baubewilligungsverfahren.

§ 6 Beiträge an die Pflege von Kulturdenkmälern

1. Verfahren

Abs. 3: Der Regelungsinhalt ist teilweise unpräzise und ergibt sich bereits aus dem Gesetz. Die Bestimmung kann deshalb aufgehoben werden.

§ 11 6. definitiver Kantonsbeitrag

Bereits heute wird der definitive Kantonsbeitrag nur aufgrund einer detaillierten Abrechnung und nach Prüfung der fachgerechten Ausführung gesprochen. Diese Praxis wird in der Verordnung genauer umschrieben; sie ergibt sich aber grundsätzlich bereits aus dem Gesetz (Art. 26 Abs. 2 DSchG).

§ 16 Direktion

Vgl. die Bemerkungen zu nArt. 9: Mit Beiträgen gemäss Art. 9 sollen nur Objekte unterstützt werden, die in einer Ortsbildschutzzone gemäss nArt. 8a Abs. 1 Ziff. 1 liegen.

§ 18 Fachstelle für Denkmalpflege

Abs. 2 Ziff. 4: Der Kenntnisstand über die in den Bauinventaren als schutzwürdig verzeichneten Bauten ist im Gegensatz zu den bereits geschützten Objekten in der Regel schlecht. Eine fundierte Erforschung der schutzwürdigen Bauten ist grundlegend für die Beurteilung ihrer Denkmalwerte und somit die durch den Bauinventar-Eintrag ausgedrückte Schutzvermutung. Die Forschungsaufgabe der Fachstelle wird umformuliert und mit dem Begriff «schutzwürdig» ergänzt.

Abs. 2 Ziff. 10: Die Vermittlung baukultureller Werte, eine nicht zu unterschätzende Aufgabe der Denkmalpflege, wird neu explizit erwähnt. Sie dient der Sensibilisierung für denkmal- und ortsbildpflegerische Fragen. Sie öffnet den Blick für die baukulturellen Qualitäten und stärkt somit insgesamt die Anliegen von Denkmalpflege und Ortsbildschutz als öffentliches Interesse. Die Denkmalpflege engagiert sich bereits heute durch öffentliche Veranstaltungen (Denkmaltage) und Publikationen (Reihe Baukultur in Nidwalden) in der Vermittlung.

§ 19 Fachstelle für Archäologie

Ziff. 2a: Vgl. Kommentar zu nArt. 35.

5 Auswirkungen der Vorlage

5.1 Finanziell

Die finanziellen Konsequenzen der Vorlage sind schwer abschätzbar. Der Abschluss von Schutzverträgen gemäss dem revidierten Artikel 10 DSchG (vgl. im entsprechenden Kommentar oben) anstelle von Unterschutzstellungen mittels Verfügungen ist mit einem Zusatzaufwand für die Fachstelle verbunden. Wie viele Unterschutzstellungen künftig überhaupt, geschweige denn mittels eines solchen Vertrags abgeschlossen werden, ist nicht vorhersehbar.

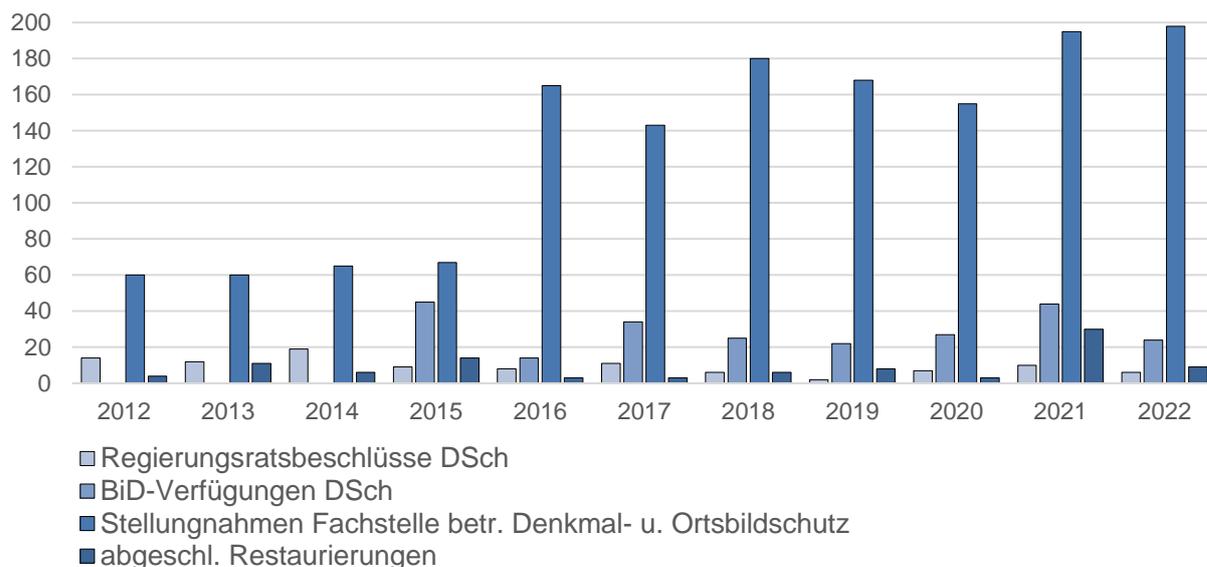
Die Verkleinerung der Kommission für Denkmalpflege von bisher sieben bis neun Mitgliedern auf neu drei bis fünf sowie der Abbau von deren Zuständigkeiten wird die jährlichen Kosten von heute rund CHF 24'000 auf schätzungsweise die Hälfte reduzieren, was eine Einsparung von rund CHF 12'000 ergibt.

Zum Aufwand im Bereich der Denkmalpflege wird festgestellt, dass dieser – auch unabhängig von der vorliegenden Gesetzesrevision – konstant wächst.

Indikatoren für dieses Wachstum sind die folgenden Kenngrößen:

- Regierungsratsbeschlüsse, die bspw. im Rahmen von Unterschutzstellungen und Abgeltungen für Renovationsarbeiten erfolgen;
- Verfügungen der Bildungsdirektion, die bei spezifischen denkmalpflegerischen Massnahmen erfolgen;
- Stellungnahmen der Fachstelle im Rahmen des Denkmal- und Ortsbildschutzes, welche bei baulichen Veränderungen abgegeben werden;
- Restaurierungen von denkmalgeschützten oder schutzwürdigen Objekten.

Die Entwicklung dieser Kenngrößen präsentiert sich für vergangenen 10 Jahre wie folgt:



5.2 Personell

Dieser Bericht weist bereits unter Ziffer 2.3 darauf hin, dass die Ressourcenknappheit in der Fachstelle für Denkmalpflege immer ein Teil des Problems gewesen ist. Auch die vorliegende Gesetzesreform wird nicht die gewünschte administrative Entlastung bringen. Sie zielt in erster Linie darauf ab, mehr Effizienz, einfachere Zuständigkeitsregelungen und schnellere Entscheidungen zu realisieren. Die Schriftlichkeit der administrativen Abläufe kann nur sehr begrenzt vereinfacht werden, da gerade im Bereich der Denkmalpflege nur eine sorgfältige schriftliche Grundlage Rechtssicherheit und klare Verhältnisse schaffen kann.

Wenn die Anliegen der Gesuchsteller schneller und unkomplizierter bedient werden sollen, ist eine genügende personelle Ausstattung der Fachstelle unumgänglich. In der aktuellen Situation mit ihrer sehr intensiven Bautätigkeit und den Herausforderungen der geforderten inneren Verdichtung und Energiewende bedeutet das nicht einen Abbau, sondern einen Mehrbedarf an kompetentem Personal.

5.3 Auf die Gemeinden

Für die Gemeinden ergeben sich mit der vorliegenden Revision keine neuen Aufgaben: Im Zusammenhang mit Abklärungen im Vorfeld von baulichen Veränderungen an schutzwürdigen Objekten gibt es im Kommentar oben zu DSchG Art. 2, 30a sowie DSchV § 1b einzelne genaue Ausführungen, womit sich aber an den bereits heute bestehenden Aufgaben der Gemeinden und den daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen grundsätzlich nichts ändert. Eine finanzielle Verpflichtung der Gemeinden ergibt sich insbesondere bei Gutachten zu schutzwürdigen Inventarobjekten (Bspw. Schutzabklärungen im Falle eines Abbruchgesuchs). Inventare sind nicht grundeigentümerverbindlich, sondern behördenverbindlich. Ent-

sprechend können Kosten für Gutachten nicht auf die Eigentümer übertragen werden. Kanton und Gemeinden tragen in diesem Fall die Kosten zu je 50%, was bisher in einigen Gemeinden noch nicht der gängigen Praxis entspricht.

5.4 Auf die Grundeigentümer

Für Grundeigentümer ergeben sich im Wesentlichen die folgenden Änderungen: Es wird mit der Möglichkeit zum Abschluss eines Schutzvertrags ein alternatives Verfahren angeboten, mit dem individueller auf die Bedürfnisse der Beteiligten eingegangen und die Akzeptanz erhöht werden kann. Schutzverträge bieten auch langfristig eine höhere Planungs- und Rechtssicherheit für die Eigentümerschaft eines Schutzobjekts. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass die Verfahren der Denkmalpflege mit der Verschiebung der Kommissionskompetenzen auf die Fachstelle beschleunigt werden. Neu werden zudem beabsichtigte Schutzmassnahmen im Amtsblatt veröffentlicht. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Sichtbereich eines solchen Objekts werden so – ähnlich wie in einem Baubewilligungsverfahren – via Amtsblattpublikation orientiert und können sich mit Einwendungen in das Verfahren einbringen.

6 Terminplan

- | | |
|-----------------------------------|---------------------------|
| - externe Vernehmlassung | Februar 2023 bis Mai 2023 |
| - Verabschiedung durch RR | August 2023 |
| - Kommission BKV | 3./4. Quartal 2023 |
| - Landrat | 4. Quartal 2023 |
| - voraussichtliches Inkrafttreten | 1. April 2024 |

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Michèle Blöchliger

Landschreiber

lic. iur. Armin Eberli