



Sitzung vom: 18. Februar 2025
Beschluss Nr.: 271

Motion betreffend Optimierung der kantonalen Denkmalpflege; Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend Optimierung der kantonalen Denkmalpflege (52.24.07), welche Kantonsrat Frank Henri Kurer, Engelberg sowie 24 Mitunterzeichnende am 6. Dezember 2024 eingereicht haben, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

1.1 Auftrag

Mit der Motion wird gefordert, dass die zurückgewiesenen Nachträge der Schutzpläne Alpnach und Giswil zeitnah in überarbeiteter und reduzierter Form gemäss den geltenden Vorgaben vorgelegt werden. Das Obwaldner System mit Schutzplänen soll grundsätzlich beibehalten werden. Im Bereich der provisorischen Unterschutzstellungen soll es jedoch präzisiert werden. Der Regierungsrat habe dazu eine Anpassung der Denkmalschutzverordnung vorzulegen. Es sei sodann eine transparente Kommunikation über das Verfahren, die Rechte und Pflichten in Bezug zur Denkmalpflege zu erstellen. Schliesslich soll die Verwendung der finanziellen Ressourcen der Denkmalpflege nach Arten/Aufgaben aufgegliedert aufgezeigt und auf ihre Effizienz und Nachhaltigkeit regelmässig überprüft werden.

1.2 Begründung

Die Debatte im Kantonsrat vom 28. Juni 2024 habe gezeigt, dass das Vorgehen der Denkmalpflege und die Denkmalschutzverordnung hinterfragt werde. Zum Thema Denkmalpflege sollten die Rahmenbedingungen und das Vorgehen kritisch überprüft und angepasst werden. Dabei sollen nur bedeutende Objekte unter Schutz stehen, und bei nicht mehr schutzwürdigem Zustand seien Objekte zu entlassen. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Schutzinteressen und den Bedürfnissen der Bevölkerung sei unerlässlich. Die Kriterien und die Auswahl der Schutzobjekte seien unter Berücksichtigung der Eigentümerinteressen, der sich laufend verändernden Ansprüche der Gesellschaft und der finanziellen Rahmenbedingungen zu überdenken, wobei dies immer im Einklang mit den Gesetzen zu erfolgen habe. Eintragungen im Grundbuch wie auch andere Zusagen finanzieller Art seien gegenüber den Eigentümern frühestens rechtsverbindlich zu gewähren, wenn der Kantonsrat das betreffende Objekt in einem Schutzplan genehmigt habe. Die Einbeziehung der Eigentümer und die Begutachtung durch die Denkmalpflege müsse transparenter gestaltet und besser kommuniziert werden. Es sei wichtig, das Verhältnis zwischen Eigentumsrechten und Schutzinteressen ausgewogen zu gestalten; dabei sei auch die Nachbarschaft zu berücksichtigen und die Weiterentwicklung im Umfeld des möglichen Schutzobjekts. Schliesslich sei im Rahmen der Baugesetzrevision eine Vereinfachung der Bewilligungsverfahren im Hinblick auf die Denkmalpflege zu prüfen.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die Kantonsverfassung gibt vor, dass Kanton und Gemeinden unter anderem Kulturdenkmäler zu schützen haben. Sie fördern Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes, des Kulturgüterschutzes und der Denkmalpflege (Art. 31 Kantonsverfassung [KV; GDB 101.0]). Die Denkmalpflege und Archäologie haben die Aufgabe, wertvolle Ortsbilder und Kulturobjekte, namentlich Bau- und Kulturdenkmäler und geschichtliche Stätten, einschliesslich deren Umgebung, zu erhalten sowie archäologische Fundstellen zu sichern (Art. 13 Kulturgesetz [KuG; GDB 451.1]). Gemäss Art. 3 der Verordnung über den Schutz von Bau- und Kulturdenkmälern (Denkmalenschutzverordnung [DSV; GDB 451.21]) werden als Schutzobjekte wichtige Zeugen einer Epoche, geschichtlich oder kulturell bedeutende Stätten, Verkehrswege sowie Bauten und Bauteile bezeichnet, deren historische, kulturgeschichtliche oder wissenschaftliche Bedeutung ihnen einen besonderen Stellenwert im Orts- und Landschaftsbild verleiht (Abs. 2). Als Umgebungsschutzgebiete werden jene an Schutzobjekte angrenzenden Gebietsteile bezeichnet, die optisch dem Schutzobjekt verbunden sind und dessen gesamte Wirkung sicherstellen (Abs. 3).

Die Unterschutzstellung eines Kulturdenkmals bewirkt zwar regelmässig eine Einschränkung des Eigentums, grundsätzlich besteht aber an einer solchen Massnahme ein öffentliches Interesse. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, hat eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbetrachtung Platz zu greifen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt. Eine Bauteile soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Situation erhalten bleiben. Bei der Auslegung und Handhabung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe kommt der zuständigen Behörde ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Der Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz darf sich nicht ohne zwingenden Grund über den Entscheid der Vorinstanz hinwegsetzen, weil er sonst in unzulässiger Weise in den Entscheidungsspielraum des Bildungs- und Kulturdepartements eingreift. Die Bejahung der Schutzwürdigkeit eines Kulturobjekts allein verlangt aber noch nicht zwingend dessen Unterschutzstellung. Zusätzlich erforderlich ist eine umfassende Abwägung der verschiedenen Interessen. Das mit der festgestellten Schutzwürdigkeit dokumentierte öffentliche Interessen muss entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorgehen (vgl. VVG 1995 und 1996 Nr. 9 Erw. 5b und 5c mit Hinweisen).

2.2 Überarbeitungsprozess Nachträge Schutzplan Alpnach und Giswil

Im Prozess der Unterschutzstellung wird als Grundlage zunächst gemäss Art. 5 DSV das Inventar der Kulturobjekte erarbeitet bzw. überprüft. Das Inventar ist die technische Auflistung und Dokumentation aller Kulturobjekte. In Alpnach wurde das Inventar 2015 bis 2017 überarbeitet und 27 Kulturobjekte von regionaler und nationaler Bedeutung neu ins Inventar aufgenommen. In Giswil wurde das Inventar in den Jahren 2013 bis 2016 überarbeitet und 13 Kulturobjekte von regionaler und nationaler Bedeutung neu ins Inventar aufgenommen. Ein Kulturobjekt von regionaler Bedeutung wurde mit einem Objekt ergänzt. Die Inventare wurden den Einwohnergemeinden Alpnach (am 22. November 2018) und Giswil (am 29. Januar 2021) zur Stellungnahme zugestellt. Die kantonale Denkmalpflegekommission verabschiedete am 12. März 2019 das Inventar von Alpnach bzw. am 4. März 2022 jenes von Giswil.

Zur Vorbereitung des jeweiligen Nachtrags zum Schutzplan hat der Vorsteher des Bildungs- und Kulturdepartements die Inventarblätter gesichtet und in einer ersten qualifizierten Interessenabwägung auf die Unterschutzstellung einzelner Objekte verzichtet, welche aufgrund bereits weit fortgeschrittener Planungen oder aufgrund wichtiger anderer Interessen nicht unter Schutz gestellt werden sollen. Bei zwei Objekten mit mehreren Gebäuden in Alpnach, die im Perimeter der geplanten Hochwasserschutzmassnahmen der Kleinen Schliere stehen, entschied der Vorsteher des Bildungs- und Kulturdepartements in einer qualifizierten Interessenabwägung auf eine Unterschutzstellung zu verzichten. Alle anderen Eigentümer der Kulturobjekte wurden in

der Folge an einer öffentlichen Veranstaltung informiert. Mit Schreiben vom 5. Januar 2022 (Alpnach) sowie vom 5. März 2022 (Giswil) wurden die Eigentümer mit dem sie betreffenden Inventarblatt bedient, zu einer fachlichen Stellungnahme eingeladen und über den weiteren Prozess schriftlich informiert. Nach den Rückmeldungen wurden bei den entsprechenden Objekten insgesamt sieben Ortstermine durchgeführt, sechs in Alpnach und einer in Giswil, die fachlichen Angaben auf den Inventarblätter überprüft und über die konkreten Auswirkungen der Unterschutzstellung informiert. Das Bildungs- und Kulturdepartement entschied daraufhin am 15. Mai 2023, welche Objekte unter Schutz gestellt werden sollen. Es legte die Nachträge zu den Schutzplänen vom 2. Juni 2023 bis am 1. Juli 2023 öffentlich auf. In Alpnach hatten die insgesamt 13 eingegangenen Einsprachen (zwölf Objekte betreffend) zur Folge, dass das Bildungs- und Kulturdepartement bei zehn Einsprachen (neun Objekte betreffend) nach erfolgter Interessenabwägung entschied, auf die Unterschutzstellung zu verzichten. Bei zwei Objekten zog der Einsprecher nach der Einspracheverhandlung die Einsprache zurück. Eine Einsprache musste als gegenstandslos abgeschrieben werden, nachdem das Objekt abgebrochen worden war. Diese Entscheide wurden vom 23. Februar 2024 bis 13. März 2024 wiederum öffentlich aufgelegt. Es wurden dagegen keine Rechtsmittel ergriffen.

In Giswil hatten die insgesamt sechs eingegangenen Einsprachen (fünf Objekte betreffend) zur Folge, dass das Bildungs- und Kulturdepartement nach erfolgter Interessenabwägung entschied, auf alle Unterschutzstellungen zu verzichten. Diese Entscheide wurden vom 23. Februar 2024 bis 13. März 2024 wiederum öffentlich aufgelegt. Es wurden dagegen keine Rechtsmittel ergriffen.

Der Regierungsrat nahm in der Folge 15 Objekte in Alpnach und neun Objekte in Giswil in den Schutzplan auf. Ein Objekt in Giswil wurde aus dem Schutz entlassen.

2.3 Verfahren Unterschutzstellung – Obwaldner System

Das in vieler Hinsicht – vor allem für Eigentümer - vorteilhafte und einer hohen Rechtssicherheit dienende Obwaldner System zeichnet sich dadurch aus, dass die zuständige Behörde im Rahmen der Zonenplanung bzw. des kantonalen Schutzplans vorerst die betreffenden Objekte unter Schutz stellen muss (Art. 8 und 21 DSV). Die Unterschutzstellung hat zur Folge, dass das geschützte Kulturobjekt nicht abgebrochen werden darf, sondern in seiner schutzwürdigen Substanz erhalten bleiben muss; Vorgehen, die das Schutzobjekt verändern, sind bewilligungspflichtig. Nach der Unterschutzstellung muss der Schutzzumfang im Einzelnen geregelt werden, da die umschriebene Schutzwirkung sehr allgemein gehalten ist und der Eigentümer nicht genau weiss, welche baulichen und anderen Massnahmen möglich sind. Diese Regelung soll auf vertraglicher Grundlage erfolgen (Art. 15 DSV). Erst wenn eine vertragliche Vereinbarung nicht zustande kommt, kann das Bildungs- und Kulturdepartement den Schutzzumfang hoheitlich verfügen (Art. 16 DSV). Wohl auch deshalb ist das Obwaldner System schweizweit einzigartig. In den meisten anderen Kantonen wird erst nach Vorliegen eines konkreten Baugesuchs das Unterschutzstellungsverfahren begonnen. Dies führt häufig zu erheblichen Verzögerungen und Konflikten.

Das Problem des Obwaldner Systems lag von Anfang an im Umstand, dass das Erarbeiten und das Überarbeiten der Schutzpläne im Verfahren der Nutzungsplanung zwar eine grosse demokratische Legitimation schaffen, dieses demokratische Verfahren sich jedoch als sehr unflexibel erwies. Deshalb wurde von Anfang an mit provisorischen, respektive einvernehmlichen Unterschutzstellungen gearbeitet, um dem verfassungsmässigen und gesetzlichen Auftrag der Denkmalpflege nachkommen zu können. Gemäss Art. 9 DSV ist als vorsorgliche Massnahme einzig eine Planungszone vorgesehen. Innerhalb einer Planungszone darf nichts unternommen werden, was dem Schutzziel widerspricht. Daraus wurde die Praxis abgeleitet, dass auch – ohne vorgängig eine Planungszone zu erlassen – eine mildere Massnahme, nämlich eine einvernehmliche Unterschutzstellung mittels Vereinbarung (gemäss Art. 15 DSV) möglich sein muss. Dies zugunsten eines Eigentümers, welcher sein Objekt sanieren will oder muss, dabei aber

nicht x Jahre warten kann, bis der Schutzplan erstellt bzw. überarbeitet ist. Ohne solche einvernehmliche Unterschutzstellungen wäre es nicht möglich, Eigentümer von ausgewiesenen schützenswerten Kulturobjekten gleich zu behandeln. Es wäre dem Zufall überlassen, ob ein solcher Eigentümer beitragsberechtigt ist, je nachdem, wann er sanieren will oder muss. Dies hätte von Beginn weg immer wieder zu stossenden Ergebnissen geführt und es wären sanierungsbedürftige Kulturobjekte mit einer blossen Planungszone allenfalls zerfallen. Bereits vor Inkrafttreten der Denkmalschutzverordnung wurden solche einvernehmlichen Unterschutzstellungen vorgenommen. Diese Praxis wurde vom Regierungsrat und vom Kantonsrat nie in Frage gestellt.

Einvernehmliche Unterschutzstellungen sind beispielsweise bei einem schützenswerten Objekt möglich, das in einer qualifizierten Interessenabwägung aufgrund privater Interessen nicht unter Schutz gestellt wurde. Fallen die Gründe gegen die Unterschutzstellung weg und die Eigentümer unterstützen eine Unterschutzstellung, soll diese gewährt werden können. Ein anderer möglicher Fall sind Objekte, welche im Rahmen der Überarbeitung der Inventare neu als schützenswert eingestuft wurden, jedoch noch nicht in den Schutzplan aufgenommen werden konnten.

2.4 Stärkung des Obwaldner Systems

Die Motionäre wollen am Obwaldner System mit Schutzplänen grundsätzlich festhalten. Im Bereich der einvernehmlichen Unterschutzstellungen sollen jedoch präzisierende Anpassungen in der Denkmalschutzverordnung gemacht werden. Heute dauert die Überarbeitung der Schutzpläne länger, als dies ursprünglich angedacht war. So war ursprünglich geplant, den Schutzplan Engelberg aus dem Jahr 2005 per 2018 zu überarbeiten. Aufgrund der limitierten personellen Ressourcen sowie dem zur Verfügung stehenden Budget wird dies nicht vor 2030 realisierbar sein. Somit wird zwischen dem Erlass des Schutzplans Engelberg im Jahr 2005 und dessen Überarbeitung eine Zeitspanne von rund 25 Jahren liegen. Vor diesem Hintergrund wird es sich umso mehr aufdrängen, die einvernehmlichen Unterschutzstellungen in der Denkmalschutzverordnung ausdrücklich und gegenüber der heutigen Verordnung präziser abzubilden, wie dies der Motionsauftrag vorsieht.

Der Regierungsrat geht mit den Motionären einig, dass das in verschiedener Hinsicht vorteilhafte Obwaldner System beibehalten werden soll. Er begrüsst deshalb den Motionsauftrag, wonach das Obwaldner System im Bereich der einvernehmlichen Unterschutzstellungen präzisiert und angepasst und dazu eine Anpassung der Denkmalschutzverordnung vorgelegt wird. Der oben dargelegten Schwierigkeit mit der langen Dauer der Prozesse soll damit begegnet werden. Dabei soll der Prozess der einvernehmlichen Unterschutzstellung detailliert geklärt und ein sinnvoller Einbezug des Kantonsrats sichergestellt werden.

2.5 Nachträge Schutzpläne Alpnach und Giswil: Weiteres Vorgehen

Ein zügiger Abschluss der vom Kantonsrat zurückgewiesenen Nachträge der Schutzpläne Alpnach und Giswil gemäss den heute geltenden Vorgaben ist sinnvoll. Der Regierungsrat wird die Schutzpläne überarbeiten und dem Kantonsrat erneut zum Erlass vorlegen. Das zuständige Bildungs- und Kulturdepartement wird das geplante Vorgehen zur Überarbeitung der Schutzpläne mit der zuständigen vorberatenden Kommission absprechen.

2.6 Kommunikation

Die Motionäre fordern zu Recht, dass im Prozess der Unterschutzstellungen die Eigentümer gut informiert und der Prozess transparent gestaltet werden muss. Das zuständige Bildungs- und Kulturdepartement hat bei der Erarbeitung der Nachträge zu den Schutzplänen Alpnach und Giswil diesem Anliegen eine hohe Bedeutung zugemessen (vgl. Ziffer 2.2). Der Regierungsrat hält fest, dass alle geforderten Verfahrensschritte korrekt und transparent durchgeführt wurden.

Im Unterschutzstellungsprozess wurden die Eigentümer an einer öffentlichen Informationsveranstaltung sowie in mehreren schriftlichen Mitteilungen über den Prozess und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechte und Pflichten informiert.

Der Regierungsrat sieht auch aufgrund der Diskussion im Kantonsrat, dass die Kommunikation über das komplexe Unterschutzstellungsverfahren sowie über die Arbeit der Denkmalpflege als Ganzes verbessert und intensiviert werden soll. In Bezug auf die Unterschutzstellungen der lokalen Objekte durch die Einwohnergemeinden ist das zuständige Departement bereits in einem intensiven Austausch mit Einwohnergemeinden, um die Kommunikation mit den Eigentümern zu verbessern.

Zentrale weitere Elemente der Kommunikation sind der jährlich durchgeführte Tag des Denkmals sowie die Denkmalpflegehefte. Der Tag des Denkmals ermöglicht einer breiten Bevölkerung Einblicke in die konkrete Arbeit der Denkmalpflege und die Besichtigung normalerweise nicht zugänglicher Kulturobjekte. Mit den Denkmalpflegeheften dokumentiert die Denkmalpflege ihre Arbeiten und publiziert ihre Erkenntnisse. Aufgrund der knappen Ressourcen konnten in den letzten Jahren die Denkmalpflegehefte nicht im gewohnten Rhythmus publiziert werden.

Das zuständige Departement prüft, wie sie die Kommunikation verbessern und insbesondere den Prozess der Unterschutzstellungen besser erklären können.

2.7 Finanzielle Ressourcen

Der Regierungsrat erachtet es als legitim und sinnvoll, dem Kantonsrat die Verwendung der finanziellen Ressourcen der Denkmalpflege nach Arten/Aufgaben aufgegliedert aufzuzeigen. Das Verfahren der Denkmalpflege wird regelmässig auf ihre Effizienz und Nachhaltigkeit überprüft. Der Kantonsrat wird in geeigneter Form informiert werden.

Antrag des Regierungsrats

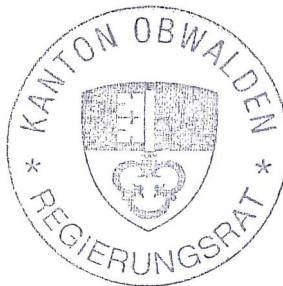
Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion anzunehmen.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats (samt Motionstext)
- Bildungs- und Kulturdepartement
- Amt für Kultur und Sport

Im Namen des Regierungsrats

Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 20. Februar 2025