



Erläuternder Bericht des Bildungs- und Kulturdepartements zu einem Nachtrag zur Verordnung über den Schutz von Bau- und Kulturdenkmälern (Denkmalschutzverordnung)

25. November 2025

I. Ausgangslage

1. Denkmalschutz im Kanton Obwalden

1.1

Seit Inkrafttreten der Denkmalschutzverordnung (DSV; GDB 451.21) im Jahr 1990 wird der Denkmalschutz im Kanton Obwalden für die schützenswerten Kulturobjekte von nationaler und regionaler Bedeutung über das System der kantonalen Schutzpläne vollzogen. Die schützenswerten Kulturobjekten von lokaler Bedeutung werden im Rahmen der kommunalen Zonenpläne unter Schutz gestellt. Der Kanton Obwalden unterscheidet sich mit diesem in Fachkreisen als „Obwaldner System“ bekannten Modell grundlegend von den meisten anderen Kantonen.

Die Grundlage für Unterschutzstellungen sind die Inventare (Art. 5 DSV). Sie dienen der Information sowie als Grundlage für die Verwirklichung von Schutzmassnahmen (Art. 7 DSV). Die Inventare und somit auch die Schutzpläne sind periodisch zu überprüfen und auf den neusten Stand zu bringen (Art. 5 Abs. 5 DSV). Nach der Unterschutzstellung muss der Schutzzumfang im Einzelnen geregelt werden, da die umschriebene Schutzwirkung sehr allgemein gehalten ist und der Eigentümer oder die Eigentümerin 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 in den anderen Kantonen häufig zu erheblichen Verzögerungen und Konflikten.

1.2

Eine Schwierigkeit 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 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.

Im geltenden Recht ist als vorsorgliche Massnahme einzig der Erlass einer Planungszone vorgesehen (Art. 9 DSV). Innerhalb einer Planungszone darf nichts unternommen werden, was dem Schutzziel widerspricht. Daraus wurde bereits vor dem Erlass der ersten Schutzpläne 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 mit einer Eigentümerschaft, die ihr Objekt sanieren will oder muss, dabei aber nicht Jahre warten kann, bis der Schutzplan erstellt bzw. überarbeitet ist. Ohne solche einvernehmliche Unterschutzstellungen wäre es nicht möglich, alle Eigentümer und Eigentümerinnen von ausgewiesenen schützenswerten Kulturobjekten gleich zu behandeln. Diese langjährige Praxis wurde vom Regierungsrat und vom Kantonsrat bis 2024 nie in Frage gestellt.

2. Infragestellung der jahrelangen Praxis

2024 stellte der Kantonsrat im Rahmen der Genehmigung der beiden Nachträge zu den kantonalen Schutzplänen der Kulturobjekte von regionaler und nationaler Bedeutung der Einwohnergemeinden Alpnach und Giswil erstmals einvernehmliche Unterschutzstellungen in Frage, da in solchen Fällen seine Einwilligung für eine Unterschutzstellung fehle. Gleichzeitig wies er die beiden Schutzplannachträge mit konkreten Anweisungen zu einzelnen Objekten zurück.

Am 6. Dezember 2024 reichten Kantonsrat Frank Henri Kurer sowie 24 Mitunterzeichnende die Motion betreffend Optimierung der kantonalen Denkmalpflege ein mit dem Antrag, die zurückgewiesenen Nachträge der Schutzpläne Alpnach und Giswil zeitnah in überarbeiteter und reduzierter Form gemäss den geltenden Vorgaben vorzulegen. 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.

Mit Beschluss vom 18. Februar 2025 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion anzunehmen. Zur Begründung betreffend Obwaldner System führte er aus, heute dauere die Überarbeitung der Schutzpläne länger, als dies ursprünglich angedacht gewesen sei. So sei ursprünglich geplant gewesen, den Schutzplan Engelberg aus dem Jahr 2005 per 2018 zu überarbeiten. Aufgrund der limitierten personellen Ressourcen sowie dem zur Verfügung stehenden Budget werde dies nicht vor 2030 realisierbar sein. Somit werde zwischen dem Erlass des Schutzplans Engelberg im Jahr 2005 und dessen Überarbeitung eine Zeitspanne von rund 25 Jahren liegen. Vor diesem Hintergrund werde es sich umso mehr aufdrängen, die einvernehmlichen Unterschutzstellungen in der Denkmalschutzverordnung ausdrücklich und gegenüber der heutigen Verordnung präziser abzubilden, wie dies der Motionsauftrag vorsehe. Der Regierungsrat gehe mit den Motionären einig, dass das in verschiedener Hinsicht vorteilhafte Obwaldner System beibehalten werden soll. Er begrüsse deshalb den Motionsauftrag, wonach das Obwaldner System im Bereich der einvernehmlichen Unterschutzstellungen in der Denkmalschutzverordnung präzisiert und angepasst werde. Der Kantonsrat nahm die Motion mit 51 Stimmen zu 0 bei einer Enthaltung an.

II. Revision Denkmalschutzverordnung

3. Zielsetzung

Mit der vorliegenden Revision wird die Denkmalschutzverordnung unter Beibehaltung des "Obwaldner Systems" präzisiert und angepasst. Die Praxis der einvernehmlichen Unterschutzstellung wird detailliert abgebildet. Damit wird einerseits eine rechtsgleiche Behandlung von Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen auch in den Jahren bis zu einer Aktualisierung eines Schutzplans ermöglicht und andererseits die Erfüllung des verfassungsmässigen Auftrags der Denkmalpflege sichergestellt. Die Zuständigkeit zum Entscheid über eine einvernehmliche Unterschutzstellung als vorsorgliche Massnahme wird im Kanton vom Departement zum Regierungsrat verschoben. In der Gemeinde bleibt sie wie bisher beim Einwohnergemeinderat. Damit erlässt auf kantonaler Ebene dasselbe Gremium den Schutzplan und entscheidet über die einvernehmliche Unterschutzstellung. Auch auf Gemeindeebene entscheidet der Einwohnergemeinderat über die einvernehmliche Unterschutzstellung lokaler Objekte und derselbe erarbeitet den Zonenplan bzw. erlässt die Bau- und Zonenordnung.

4. Fremdänderungen Planungs- und Baugesetz (PBG)

Der politische Prozess der durch das PBG an der Denkmalschutzverordnung vorgesehenen Fremdänderungen ist noch am Laufen. Aus diesem Grund wird in der Synopse mit einem Stern markiert, wo das PBG Fremdänderungen der DSV vorsieht. Teilweise werden diese zusätzlich in den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln erwähnt. Inhaltlich dürfte dies zu keinen Widersprüchen führen.

III. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

5. Nachtrag Denkmalschutzverordnung

Art. 8 *Nutzungsplanung (gem. PBG neu: Schutzpläne)*

Mit dem PBG wird hier der Hinweis auf das Verfahren entfernt werden ("im öffentlich-rechtlichen Verfahren der Nutzungsplanung"), da dieses in Art. 21 DSV geregelt ist. Die nun vorgesehene Ergänzung an dieser Stelle ist wichtig und nicht im Widerspruch zu Art. 21 DSV, sondern als Klarstellung zu Art. 3 DSV. Es wird klargestellt, ab wann ein schützenswertes Kulturobjekt zum Schutzobjekt wird. Das kann im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme (einvernehmliche Unterschutzstellung oder Planungszone) oder im ordentlichen Schutzplanverfahren (mit der Genehmigung des Schutzplanes) geschehen. Falls eine einvernehmliche Unterschutzstellung oder eine Planungszone am Ende nicht zu einer Unterschutzstellung mittels Schutzplan führt, entfällt die Unterschutzstellung oder die Planungszone.

Art. 8a *b. Vorsorgliche Massnahmen*

1. Einvernehmliche Unterschutzstellung

Abs. 1 und 2: Als vorsorgliche Massnahme wird hier die einvernehmliche Unterschutzstellung explizit vorgesehen mit Hinweis auf Art. 15 (Vereinbarung zum Schutzzumfang im Einzelnen) und Art. 17 (Beiträge). Die zuständige Behörde ist bei den lokalen Objekten wie bisher der Gemeinderat, welcher auch die lokalen, schützenswerten Kulturobjekte unter Schutz stellt (vgl. dazu Art. 23 Abs. 3 DSV). Beim Kanton (regionale und nationale Objekte) ist es neu durchwegs der Regierungsrat (vgl. Art. 23 Abs. 1 DSV), wie dies auch für den Erlass von Planungszone und für den Erlass des eigentlichen Schutzplans vorgesehen ist. Die einvernehmliche Unterschutzstellung ist – analog der Planungszone als vorsorgliche Massnahme – öffentlich aufzulegen, damit beispielsweise auch betroffene Nachbarn Einsprache erheben können.

Nach einer einvernehmlichen Unterschutzstellung eines Objekts durch den Regierungsrat bleibt der Kantonsrat bei der Genehmigung des Schutzplans im Rahmen des späteren ordentlichen Schutzplanverfahrens frei. Gleiches gilt auf der Ebene der Gemeinde. Wird ein einvernehmlich unter Schutz gestelltes Objekt in der Folge durch den Regierungsrat oder durch den Einwohnergemeinderat nicht im Schutzplan aufgenommen, entfällt der Schutz. In diesem unwahrscheinlichen Fall kann der Kanton oder die Gemeinde die geleisteten Beiträge vom Eigentümer oder der Eigentümerin zurückfordern.

Art. 9 *2. Planungszone*

Es handelt sich lediglich um eine Anpassung der Überschrift an den vorstehenden neuen Artikel 8a. Inhaltlich bleibt der Artikel mit dieser Vorlage unverändert.

Art. 15 *Schutzzumfang im Einzelnen bei Schutzobjekten*

Abs. 1: Mit dem Begriff "Schutzobjekt" sind nun sowohl im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme als auch ordentlich unter Schutz gestellte Objekte gemeint (vgl. Art. 8 vorstehend). Neu erwähnt die Bestimmung auch schützenswerte Kulturobjekte, über die im Rahmen einer Einsprache im laufenden Schutzplanverfahren ausnahmsweise der Schutzzumfang vereinbart werden kann. Anders als bisher soll in einer solchen Vereinbarung lediglich der Schutzzumfang geregelt werden unter dem Vorbehalt, dass das laufende Schutzplanverfahren zur Unterschutzstellung führt. Einem Einsprecher oder einer Einsprecherin genügt dies in aller Regel. Auf eine vorgängige einvernehmliche Unterschutzstellung kann in diesen Fällen verzichtet werden, da das Schutzplanverfahren bereits weit fortgeschritten und die ordentliche Genehmigung im Normalfall abgewartet werden kann.

Art. 20 *d. Rückerstattung*

Abs. 2: Mit der Ergänzung wird der seltene Fall abgebildet, wo für ein vorsorglich unter Schutz gestelltes Schutzobjekt Beiträge geleistet wurden, das Objekt danach aber nicht in den Schutzplan aufgenommen wird. Diesfalls handelt es sich dann nurmehr um ein schützenswertes Kulturobjekt. Wird dieses innerhalb von zehn Jahren nach Auszahlung der Beiträge mit Gewinn veräussert, so können die vom Kanton und der Gemeinde bezogenen Leistungen ebenfalls zurückgefordert werden.

Abs. 2a: Hier wird festgehalten, dass im Falle einer anderen Beurteilung eines mit einer Vereinbarung vorsorglich unter Schutz gestellten Objekts im Rahmen des nachfolgenden politischen Prozesses ausbezahlte Beiträge beim Grundeigentümer oder bei der Grundeigentümerin zurückgefordert werden können. Da der Regierungsrat wie der Einwohnergemeinderat, die für die einvernehmliche Unterschutzstellung als vorsorgliche Massnahme zuständig sind, auch den Schutzplan bzw. Zonenplan erlassen, dürften einvernehmlich unter Schutz gestellte Objekte nur in absoluten Ausnahmefällen nicht in den Schutzplan aufgenommen werden.

Art. 21 *Unterschutzstellung*

Abs. 4: Dieser neue Absatz bestimmt, dass Einsprachen im Verfahren auf Erlass der Schutzpläne lediglich noch möglich sind, soweit die Rügen nicht bereits im Rahmen der einvernehmlichen Unterschutzstellung bzw. während derer Publikation erhoben werden konnten. Das gilt sowohl im Verfahren des Kantons (regionale und nationale Objekte) wie auch im Verfahren der Einwohnergemeinde (lokale Objekte).

Art. 23 *Aufsicht und zuständige Behörden*

Der Artikel definiert, dass bei Kulturobjekten von regionaler und nationaler Bedeutung der Regierungsrat zum Erlass von vorsorglichen Massnahmen zuständig ist (Abs. 1), bei Kulturobjekten von lokaler Bedeutung der Einwohnergemeinderat (neuer Abs. 3). Die Fremdänderung gemäss PBG sieht parallel dazu vor, dass sich das Verfahren für Planungszonen sinngemäss nach dem PBG richtet, was der hier ergänzten Zuständigkeit entspricht. Ausserdem wird neu festgehalten, dass der Einwohnergemeinderat die Schutzverfügungen für lokale Schutzobjekte erlässt, was der heutigen Praxis entspricht, bisher aber nirgends klar definiert ist.

Beilage:

– Synopse