

Inhaltsverzeichnis

3	Denkmalschutz	5
---	---------------	---

B

Stichwortverzeichnis	23
----------------------	----

3. Denkmalschutz

3.1 § 25 DMSG

Regeste:

§ 25 DMSG – Die Voraussetzungen des sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Werts des Denkmals sind nicht erfüllt, wenn nur ein kleiner Teil eines Gebäudes an sich schutzwürdig ist. Die Unterschutzstellung wäre unter diesen Umständen unverhältnismässig.

Aus dem Sachverhalt:

A. A.B. ist Alleineigentümer der Liegenschaft GS Nr. 000, Vorstadt 00, Zug. Mit Schreiben vom 10. März 2011 liess er beim Amt für Denkmalpflege und Archäologie das Gesuch stellen, sein Gebäude sei aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler zu entlassen bzw. – sofern dies aus Sicht des Amtes (noch) nicht in Frage käme – sei das formelle Unterschutzstellungsverfahren einzuleiten, damit er verbindliche Grundlagen für sein weiteres Vorgehen bekomme. Mit Beschluss vom 30. Oktober 2012 stellte der Regierungsrat das Wohnhaus als Baudenkmal von regionaler Bedeutung unter kantonalen Schutz.

B. Gegen diesen Beschluss liess A.B. am 5. Dezember 2012 beim Verwaltungsgericht des Kantons Zug Beschwerde einreichen und dessen Aufhebung beantragen. Zudem stellte er die Anträge, dass das Wohnhaus mit Laden aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler zu entlassen sei; eventuell sei der Regierungsrat anzuweisen, das Gebäude aus diesem Inventar zu entlassen. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Am 7. Januar 2014 verzichtete der Stadtrat Zug auf eine Vernehmlassung und verwies stattdessen auf seine Stellungnahme vom 29. November 2011 zuhanden des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie, mit welchem er eine Unterschutzstellung ablehnte. Mit Stellungnahme vom 25. Januar 2013 beantragte die Direktion des Innern in Vertretung des Regierungsrates die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolgen zulasten des Beschwerdeführers.

C. Am 19. März 2013 führte das Verwaltungsgericht mit den Betroffenen einen Augenschein durch. In diesem Zusammenhang ergab sich, dass die Beurteilung der Qualität der baulichen Substanz des Gebäudes das Einholen einer Expertise erfordert. Der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegner nannten übereinstimmend dipl. Bauing. ETH/SIA L.M. als Experten, weshalb dieser mit der Erstellung des Gutachtens beauftragt wurde. Das Gutachten wurde am 15. Juli 2013 erstattet. Die Parteien erhielten Gelegenheit, sich zu den Schlussfolgerungen des Gutachtens zu äussern.

Aus den Erwägungen:

1. a) (...)

b. A.B. ist Eigentümer der Liegenschaft GS Nr. 000 an der Vorstadt. Die ganze Liegenschaft, welche ungefähr die Form eines um 90° nach links gedrehten Buchstaben L hat, umfasst 500 m². Das Wohn- und Geschäftshaus Assek. Nr. 486a hat eine Grundfläche von 108 m². Die gegen die Strasse bzw. den See gerichtete Hauptfassade ist rund 6,4 m breit. Die Parzellengrenze im Süden misst rund 39 m. Auf dem Grundstück befindet sich anschliessend an das Haus im Osten ein Schopf, Assek. Nr. 486b, mit einer Grundfläche von 35 m². Der Rest ist Gartenanlage (168 m²) bzw. übrige befestigte Fläche (189 m²). Das Gebäude Vorstadt 00 ist Teil einer Zeile, welche heute aus 16 einzelnen Gebäuden besteht. Die Zeile wird durch die Einfahrt der Schmidgasse in die Vorstadt zwischen den Häusern Nr. 18 und 20 unterbrochen. Die drei Häuser Nr. 2, 4 und 6 wurden im Jahr 1993 (vormals standen dort nur zwei Häuser), Nr. 8 ebenfalls im Jahr 1993, Nr. 10 im 1992 und Nr. 12 im Jahr 1980 erstellt. Das Haus Nr. 20 wurde 1977 erbaut. Das letzte Haus der Zeile, Nr. 32, wurde im Jahr 1996 neu gebaut. Drei von vier sogenannten Kopfbauten sind somit Neubauten. Alle noch bestehenden alten Häuser Nr. 14, 16, 18, 22, 24, 26, 30 wie auch das hier strittige Haus Nr. 28 (Wohnhaus mit Laden) sind als schützenswerte Liegenschaften inventarisiert. Keines befindet sich im Verzeichnis der geschützten Denkmäler (Stand 27. November 2013). Diese Liegenschaften liegen gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Zug in der Kernzone, diese überlagert von einer Ortsbildschutzzone. Hingegen wird dieses Gebiet nicht mehr vom Altstadtperimeter erfasst. Die Vorstadtzeile ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz als Baugruppe von nationaler Bedeutung (ISOS) enthalten.

Mit Beschluss vom 30. Oktober 2012 stellte der Regierungsrat das Wohnhaus mit Fischhandlung, Assek. Nr. 486a, als Baudenkmal von regionaler Bedeutung unter Schutz. Der Schutzzumfang betrifft den Standort des Gebäudes, seine äussere Erscheinung und die historische Bausubstanz im Sinne der Erwägungen. Im Laufe des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wurden die geschützten Teile präzisiert. Demgemäss stehen die gegen den See gerichtete Fassade sowie die beiden «Frontzimmer» des ersten und zweiten Obergeschosses unter Schutz. Die seeseitigen Zimmer sollen im Grundriss und in der Höhe erhalten bleiben, nicht aber in ihrer Innenausstattung. Der mittlere sowie der hintere Teil dürfen nach der Meinung des Regierungsrates einem neuen Anbau weichen.

2. a) Das Gesetz über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz, DMSG, BGS 423.11) löste das Gesetz über den Schutz historischer Baudenkmäler vom 27. Februar 1964 ab. Nach dem damaligen Gesetz galten gemäss § 2 als schutzwürdige Baudenkmäler Werke, die einen besonderen wissenschaftlichen, künstlerischen, historischen oder heimatkundlichen Wert aufwiesen, wie Bürger- und Bauernhäuser, Speicher sowie andere Gebäude oder Gebäudeteile (§ 2 Abs. 1 lit. b). Im nun geltenden Gesetz hält § 2 Abs. 1 fest, dass Denkmäler unter anderem Einzelbauten sowie in einer engen Beziehung hierzu stehende bewegliche Objekte sind, die einen sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen. Je nach ihrem Wert sind Denkmäler und Kulturgüter von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung (§ 2 Abs. 3 DMSG). Objekte,

deren Schutz erwogen wird, sind im Inventar der schützenswerten Denkmäler festzuhalten (§ 5 DMSG). Objekte, an deren Erhaltung ein sehr hohes öffentliches Interesse besteht, werden unter kantonalen Schutz gestellt und in das Verzeichnis der geschützten Denkmäler eingetragen. Paragraph 25 Abs. 1 DMSG regelt die Unterschutzstellung: Demnach entscheidet der Regierungsrat über die Unterschutzstellung. Er beschliesst sie, wenn a) das Denkmal von sehr hohem wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert ist; b) das öffentliche Interesse an dessen Erhaltung allfällige entgegenstehende Privatinteressen überwiegt; c) die Massnahme verhältnismässig ist; d) die dem Gemeinwesen entstehenden Kosten auch auf Dauer tragbar sind. Das öffentliche Interesse verlangt, dass ein Baudenkmal aus anderen Objekten herausragt (vgl. Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 48 f., 205 f.).

Aus den Materialien zum Denkmalschutzgesetz aus dem Jahr 1989 ist nicht zu entnehmen, was unter den unbestimmten Rechtsbegriffen «wissenschaftlicher, kultureller und heimatkundlicher Wert» zu verstehen ist. Auch die Revision vom 28. August 2008 brachte diesbezüglich keine Klärung. Die in § 25 Abs. 1 lit. a DMSG aufgeführten Rechtsbegriffe haben im Jahr 2008 insofern eine Veränderung bzw. Verschärfung erfahren, als jetzt ein Denkmal von sehr hohem wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert sein muss, damit es unter Denkmalschutz gestellt werden darf. Bei diesen Qualifikationen handelt es sich jeweils um unbestimmte Rechtsbegriffe. Davon spricht man, wenn eine gesetzliche Bestimmung die Voraussetzungen einer Rechtsfolge in offener unbestimmter Weise umschreibt. Jede offen formulierte Norm räumt einen gewissen Ermessensspielraum ein. Die Ausübung des Ermessens kann jedoch im Verwaltungsgerichtsverfahren dann nicht überprüft werden, wenn Entscheide des Regierungsrates zu überprüfen sind. Auch bei der Überprüfung der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen ist nach herrschender Lehre und Rechtsprechung eine gewisse Zurückhaltung durch eine gerichtliche Instanz angezeigt. Auch das Bundesgericht übt in diesen Fällen Zurückhaltung und billigt den Verwaltungsbehörden einen gewissen Beurteilungsspielraum zu, wenn der Entscheid besonderes Fachwissen oder Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen voraussetzt und soweit die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt wurden (BGE 135 II 384, Erw. 2.2.2). Das Bundesgericht hat mehrfach festgehalten (vgl. BGE vom 23. Februar 2011, 1C_555/2010, Erw. 2.1; BGE vom 15. März 2010, 1C_543/2009, Erw. 2.3), dass «bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen hat, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks berücksichtigt. Eine Baute soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Situation erhalten bleiben. Da Denkmalschutzmassnahmen oftmals mit schwerwiegenden Eigentumseingriffen verbunden sind, dürfen sie aber nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten erlassen werden. Sie müssen breiter abgestützt sein und von einem grösseren Teil der Bevölkerung befürwortet werden, um Anspruch auf eine gewisse Allgemeingültigkeit erheben zu können. Schliesslich gilt auch für Denkmalschutzmassnahmen der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.» Verhältnismässigkeit

bedeutet, dass der Eingriff in das Grundrecht des Privaten für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar ist. Dabei ist aber festzuhalten, dass rein finanzielle Interessen bei ausgewiesener Schutzbedürftigkeit für sich genommen nicht ausschlaggebend sein können (BGE vom 23. Februar 2011, 1C_555/2010, Erw. 2.4, mit Verweisen).

b) Die Vorstadtzeile ist als Baugruppe im ISOS aufgenommen. Das Erhaltungsziel wird mit der obersten Kategorie A definiert (ISOS Zug, Gemeinde Zug, Kanton Zug, 2. Fassung 03.2000, S. 254). In den Erläuterungen (S. 266) wird ausgeführt, dass «nördlich des Postplatzes die nach dem Ufereinbruch noch verbliebene Häuserzeile die mittelalterliche Seefront über etwa 100 Meter Länge fortsetzt. In der Substanz gehen die drei- bis viergeschossigen Bauten auf das 16. Jahrhundert zurück, ihre heutige Gestalt prägen mehrheitlich klassizistische Fenster (in den Obergeschossen) sowie neue Laden- und Restaurantbauten im Erdgeschoss. Die Neubauten an den Enden der Zeile passen sich in der Gliederung den Altbauten an.» Bundesinventare wie das ISOS sind auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich. Auf diese Weise finden sie Eingang in die konkrete Nutzungsplanung und sind daher von den zuständigen Behörden bei ihrer Planung zu berücksichtigen (vgl. BGE 135 II 209 Erw. 2.1). In Nachachtung dieses Stufenprinzips in der raumwirksamen Planung befindet sich die Vorstadt folgerichtig in einer städtischen Ortsbildschutzzone. Zweck und Auswirkung dieser Zone sind in § 61 der Bauordnung der Stadt Zug vom 7. April 2009 (BO) konkretisiert. Demgemäss bezwecken die Ortsbildschutzzonen den Erhalt und die Weiterentwicklung des jeweiligen Orts- und Quartierbildes sowie der jeweiligen charakteristischen Baustruktur (...).

c) In Würdigung dieser gesetzlichen Regelungen kann vorab festgestellt werden, dass die Anliegen des Ortsbildschutzes und des Denkmalschutzes sich in gewissen Teilen überlagern, aber jedenfalls nicht gleichzusetzen sind (...).

4. a) Das Haus Vorstadt 00 ist in drei Schichten gegliedert: die seeseitigen Frontzimmer, der mittlere Gebäudeteil sowie die rückwärtigen, gegen Osten gelegenen Räume. Vor circa 80 Jahren wurde das Haus um eine dritte Etage aufgestockt, weshalb der Dachgiebel ungefähr die gleiche Höhe wie die beiden Nachbarhäuser aufweist. Das Haus dient als Einfamilienhaus. Die bestehende hausinterne Erschliessung lässt nicht zu, dass es in verschiedene Wohnungen unterteilt werden kann. Unbestrittenermassen ist noch historische Bausubstanz vorhanden: Bestehende Holzstrukturen im Kern des Hauses stammen gemäss den dendrochronologischen Messungen aus den Jahren zwischen 1670 und 1675. Der Beschwerdeführer bestreitet nebst den für eine Unterschutzstellung geforderten Werten und dem überwiegenden öffentlichen Interesse insbesondere die Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit der Anordnung. Die bestehende Substanz des Hauses lasse eine vertretbare Sanierung nicht zu.

b) Zur Klärung des Zustandes der baulichen Substanz wurde dipl. Bauing. ETH/SIA L. M. mit

der Erstellung eines Gerichtsgutachtens beauftragt. Er zog seinerseits mit Zustimmung des Gerichts noch einige Spezialisten (Fachleute für Heizung / Sanitär / elektrische Installationen / Zimmerei) bei. Am 15. Juli 2013 erstattete er das Gutachten. Die Schlüsse daraus lauten wie folgt:

- Zur baulichen Substanz des Gebäudes im Allgemeinen führte er aus, dass die Holzstrukturen der oberen Geschosse aus Fichte bestünden und – soweit sichtbar – gesund seien. Allerdings seien wegen möglicher Schädigung der Fassade die Balkenköpfe nicht freigelegt worden. Die bestehenden Tragstrukturen genügten zwar den heutigen Anforderungen und Normen bezüglich Tragfähigkeit. Es sei aber zu berücksichtigen, dass alle Decken nicht schallisoliert seien. Müsste eine solche eingebracht werden, müssten die Tragelemente verstärkt werden. Zudem würden die Raumhöhen von heute 1.90 m bis 2.09 m noch mehr reduziert werden. Die Decken hätten alle eine Neigung von mehreren Zentimetern zur Westfassade. Diese Einsenkungen seien wahrscheinlich Folge der Aufstockung von 1938/39. Der Baugrund bestehe aus locker gelagerten Sanden, vermischt mit Seekreide und erreiche erst in einer Tiefe von etwa 10 m eine leicht erhöhte Festigkeit. Eine Nachbesserung der Schallisolation der Decken und Innenwände, die nur mit Gewicht zu erreichen sei, würde weitere Setzungen hervorrufen mit zu erwartender Beeinflussung auf die Nachbarliegenschaften. Das Haus befinde sich heute in einem labilen Gleichgewicht zwischen Erdwiderstand und Hausgewicht. Das Haus sei nicht isoliert.
- Zur Frage nach der baulichen Substanz der Grundkonstruktion, die mutmasslich im 17. Jahrhundert erstellt wurde, äusserte er ergänzend, dass nach Beurteilung des beigezogenen Zimmermeisters eine der beiden Deckenbalken gesägt sei, was als Bearbeitungsmethode ab dem 19. Jahrhundert angewandt worden sei. Die Stärke der Decken betrage im Erdgeschoss ca. 20 cm, im 1. OG 18 cm und im 2. OG 26 cm. Die seeseitigen Räume in den beiden Geschossen beständen aus einer Stube von 3.75 x 4.8 m und einer mit einer dünnen Holzwand abgetrennten Nebenstube von 2.35 m Breite. 1969 sei der Laden erneuert worden und die zwei Fenster zur Strasse zu einem zusammengefasst worden. Die Fassade sei mit einem Stahlträger mit Zwischenabstützung abgefangen worden. Die mit Fliesen belegten Wände und Boden seien rissfrei, weshalb die Setzungen vor dieser Erneuerung hätten aufgetreten sein müssen. Da eine Tragwand weggefallen sei, hätten die Deckenbalken im Bereich des Kachelofens im Obergeschoss verstärkt werden müssen. Die dahinter liegenden Keller- und Nebenräume seien im Originalzustand.
- Zum Zustand der Substanz der Auf- und Ausbauten des Jahres 1938/39 hält das Gutachten fest, dass diese das 3. OG mit ostseitigem Balkon, Estrich, Dachgebälk mit Ziegeleindeckung umfassten. Es sei eine neue Treppenanlage gebaut worden. Auf eine Trennung der beiden Wohnungen sei verzichtet worden. Die daraus sich ergebenden Störungen und die fehlende Schallisolation hätten dazu geführt, dass die obere Wohnung nach etlichen Versuchen nicht mehr vermietet worden sei. Die Geschwister Speck bewohnten nur das 1. und 2. OG. Eine Wärmeisolation fehle überall. Die Tragstrukturen seien genügend dimen-

sioniert und in gutem Zustand. Die Raumhöhen entsprächen den heutigen Erfordernissen; die Räume seien aber nie erneuert worden und ständen leer.

- Die Feststellung des Regierungsrates, dass sich «die vorliegende Gebäudesubstanz grundsätzlich in gutem Zustand befinde», könne in statischer Hinsicht bejaht werden mit der Einschränkung, dass der Zustand der Balken im Fassadenbereich nicht bekannt sei. Zudem sei festzustellen, dass eine Wärmeisolation total fehle, dass in allen Geschossen die seeseitigen Böden geneigt seien, dass die Böden beim Begehen z.T. spürbar vibrierten und dass Strominstallationen und Heizung erneuerungsbedürftig seien. Zur vom Regierungsrat vorgebrachten Faustregel, dass eine Unterschutzstellung verhältnismässig sei, solange die künftige Ausnützung der Baute und die Anpassung an moderne Raumausnutzungsbedürfnisse nicht schlechterdings verunmöglicht sei, sei anzumerken, dass eine Anpassung an heutige Bedürfnisse eine thermische Isolation der Fassaden und des Dachbereichs, eine Schallisolation in den Decken und Innenwänden und damit eine Vergrösserung der Decken- und Wandstärken erfordere. Das führe zur Verkleinerung der Räume und insbesondere der Raumhöhen, die damit unter 2.0 m liegen würden. Diese Reduktion der Raumhöhen entspreche nicht den heutigen Vorschriften und Massstäben, weshalb die Decken ab dem 1. OG anzuheben wären. Dies hätte aber Auswirkungen auf die geschützte Fassade, da die Fenster auch zu verschieben wären. Auch der Dachstuhl könne nicht auf heutiger Höhe gehalten werden. Die Treppenanlage wäre neu zu gestalten, damit eine Trennung der beiden Wohnungen erreicht werden könne, und die Treppentritte nicht von unregelmässiger Höhe wären.
- Die Frage, ob das Objekt so saniert werden könne, dass damit anschliessend auch ein kostendeckender Mietzins erzielt werden könne, verneinte der Gutachter. Erfahrungsgemäss seien Umbauten im gleichen baulichen Umfang teurer als Neubauten. Hier komme erschwerend und enorm vertuernd dazu, dass sich die Baute auf miserablen Baugrund befinde. Mit der Sanierung müsste eine genügende Schallisolation erzielt werden, was nur mit einem Mehrgewicht der Decken zu erreichen wäre. Das hätte zur Folge, dass die Baute neu fundiert (Pfähle mit entsprechenden Betonriegeln) werden müsste. Die Raumhöhen würden dann nur noch 1.8 bis 2.0 m betragen. Wie weit durch die Neufundamentierung der neuzeitliche Laden abgebrochen werden und neu gebaut werden müsste, könne aktuell wegen der nicht zulässigen Sondierungen nicht festgestellt werden. Pläne seien zudem weder bei Eigentümer noch beim Architekten auffindbar.
- Sofern das Gebäude im heutigen Zustand mit allen erschwerenden Umständen für die Bewohner belassen werde, sei eine Sanierung des Fundamentes / Tragkonstruktion / Statik nicht nötig.

(...)

5. (...)

c) Der Denkmalschutz hat die Zielsetzung, ein Objekt langfristig erhalten zu können. Das Gutachten hat aufgezeigt, dass das Haus für den Eigentümer und seine Schwester, welche in diesem Haus aufgewachsen sind, durchaus bewohnbar ist, dass aber der heutige Zustand weder den zeitgemässen Wohnansprüchen eines Dritten genügt noch in baulicher Hinsicht unter allen Aspekten (Lärmschutz nach aussen und hausintern, Wärmeschutz, Heizungstechnik, elektrische und sanitäre Installationen etc.) eine nachhaltige Zukunft hat. Die im Detail beschriebenen Raumverhältnisse und der Zustand lassen diesen Schluss ohne weiteres nachvollziehen. Um das Haus langfristig bewohnbar zu erhalten, wird eine tiefgreifende Sanierung nicht zu umgehen sein. Der Gutachter hat plausibel dargelegt, dass die Substanz und die Tragkonstruktion zwar so lange genügen, als das Haus im unveränderten Zustand bleibt. Sobald es aber wegen der in Zukunft fraglos notwendigen Sanierungsmassnahmen stärker belastet wird, muss es angesichts der bisherigen Absenkung und des labilen Baugrundes stabilisiert werden, wozu massive und kostenintensive Eingriffe nötig werden. Unbestritten kann das Haus nur sinnvoll in einzelne Wohnungen unterteilt werden, wenn die Erschliessung neu konzipiert wird. Dies dürfte mit ein Grund sein, dass der Regierungsrat auch «nur» die seeseitige Unterschutzstellung (vier Zimmer und Fassade) verfügt hat. Abgesehen von der alten Holzkonstruktion des Gebäudes bieten diese vier Zimmer allerdings nichts, was aus denkmalpflegerischen Überlegungen erhaltenswürdig ist. Die Decken-, Wand- und Bodenbeläge sind nicht schützenswert. Die Räume sind sehr klein, sind auch ohne Isolationschicht äusserst niedrig und senken sich gegen Westen ab. Der vom Beschwerdegegner vorgeschlagene Weg, den seeseitigen Teil zu belassen, die zweite und dritte Schicht umzubauen oder neu zu erstellen, hätte entweder die Folge, dass die Wohnebenen massiv verschoben würden oder – sofern die Decke des 1. OG nach oben versetzt würde – bei unveränderter Fassade die Fenster im 2. OG zu tief angeordnet wären. Zusammenfassend kann in Würdigung des Gutachtens festgestellt werden, dass nur mit einer umfassenden Sanierung die längerfristige Zukunft des Hauses gesichert werden kann. Unwiderrspochen ist auch geblieben, dass die notwendige und zweckmässige Sanierung nicht bei Aufrechterhaltung der gegebenen Zustände kostendeckend realisiert werden könnte. Dieser Ansicht stimmt im Übrigen auch mit der Meinung des Stadtrates Zug überein. Unbestritten ist aber, dass angesichts der heutigen technischen Möglichkeiten eine Sanierung des Gebäudes im vom Regierungsrat verfügten Umfang technisch möglich ist.

6. Die Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit einer Unterschutzstellung kann umso eher bejaht werden, umso höher die Schutzwürdigkeit eines Objektes zu gewichten ist. Verlangt wird, dass ein Objekt unter den anderen recht eigentlich herausragt und von bedeutendem kulturellen Wert ist (vgl. W. Engeler, a.a.O., S. 205). Ein Gegenstand der Vergangenheit mit besonderem Zeugnischarakter wird durch das erkennende Betrachten der Gesellschaft zum Denkmal (vgl. Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege, Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz, 1. Aufl., Zürich, S. 13). Das öffentliche Interesse und nicht bloss das Interesse der interessierten Fachkreise muss das allfällige private Interesse überwiegen. Es ist daher im Folgenden zu prüfen, ob die Schutzwürdigkeit in dem Masse beim Haus Vorstadt 28 gegeben ist, welche die Unterschutzstellung rechtfertigt.

a) Paragraph 25 Abs. 1 lit. a DMSG definiert ein Denkmal als Objekt von sehr hohem wissenschaftlichem, kulturellem oder heimatkundlichem Wert. Diese Wertqualifikationen können nicht messerscharf unterschieden werden, sie überlagern sich und die schützenswerten Faktoren können verschiedenen Kategorien zugordnet werden. Die Werte müssen nicht kumulativ erfüllt werden. Sollte aber doch nur eine Wertkategorie bejaht werden können, muss dieses in einem herausragenden Mass gegeben sein.

a/aa Der Beschwerdegegner hält fest, dass ein Gebäude dann schutzwürdig sei, soweit noch ein relevanter Teil der historischen Bausubstanz vorhanden sei und in zumutbarer Weise erhalten werden könne. Er begründet hier den wissenschaftlichen Wert mit der Tatsache, dass an der Vorstadt nur noch wenig historische Substanz vorhanden sei, weshalb die verbliebene Substanz für die Erforschung der mittelalterlichen und neuzeitlichen Baugeschichte so bedeutend sei. Diese Substanz sei Träger verschiedener Informationen zur Stadtgeschichte, Handwerkertradition, Materialkunde, Bautechnik, Sozialgeschichte usw. Vorliegend stammt die Holzkonstruktion aus dem 17. Jahrhundert. Nach Ansicht des Regierungsrates beschränkt sich der schützenswerte Umfang im Wesentlichen nur auf diese Grundkonstruktion mit der dadurch gegebenen Grundfläche und Höhe der vier seeseitigen Zimmer sowie auf die Fassade, wobei auch nur gerade das 1. und 2. OG mit ihren Fenstereinteilungen eine ältere Geschichte aufweisen. Die Böden und Decken sind einfach ausgestattet und nicht erhaltenswert. Damit ist insgesamt nur ein sehr geringer Anteil überhaupt noch vorhanden, der über die Geschichte des Hauses Rechenschaft abgeben könnte. Der Regierungsrat begnügt sich denn auch mit allgemein gehaltenen Begründungen, die in dieser Art für jedes zu schützende Denkmal gelten. Er unterlässt es konkret darzutun, welche Erkenntnisse sich im Besonderen aus der zu erhaltenden Grundkonstruktion ergeben oder erst von späteren Generationen gewonnen werden können, die nicht schon in ausgeprägter und umfassender Weise an anderer Stelle erhoben und erhalten wurden. Er führt auch nicht aus, inwiefern der zu schützende Hausteil noch Forschungsobjekt ist bzw. welche Informationen noch weiterer Abklärungen bedürfen. Allein der Verweis auf das (hohe) Alter einer Baute kann nicht allein als Begründung für eine Unterschutzstellung genügen, dürfte nach dieser Argumentationsweise letztlich nichts mehr verändert oder zerstört werden, da jeder Bauschritt eines Hauses Zeuge seiner Zeit ist.

a/bb Der kulturelle Wert wird mit der geschichtlichen, der architektonisch-typologischen und der Standortbedeutung des Denkmals begründet. Namentlich mit dem über dem Sockelgeschoss zweigeschossigen Ständerbau und mit der typischen Raumeinteilung in drei Schichten habe das Haus einen hohen architektonisch-typologischen Wert. Inwiefern diese Architektur beim Haus Vorstadt 28 in besonderer Weise, gegenüber anderen Bauten in herausragender Art das sogenannt typische Zugerische noch zeigt, erschliesst sich aus der Begründung nicht. In diesem Zusammenhang darf berücksichtigt werden, dass die hervorgehobene dreischichtige Raumeinteilung nach Darstellung des Stadtrates in der Altstadt in viel umfassenderer Weise noch erhalten ist (und bleibt). Da selbst der Beschwerdegegner aus Gründen der Zumutbarkeit von einem Schutz des gesamten Gebäudes abgesehen hat, damit der

mittleren und hinteren Gebäudeschicht nicht eine zwingende oder zumindest zweckmässige Schutzwürdigkeit zuerkennt, kann dieses Element nicht in rechtlich genügender Weise für die Unterschutzstellung der verbleibenden Gebäudeschicht erhalten. Für die Schutzwürdigkeit der Fassade im Erdgeschoss, welche im Jahr 1969 wesentlich verändert wurde, fehlt jegliche Begründung. Soweit der Beschwerdegegner für den Erhalt der Fassade im 3. OG die Bedeutung der Zuger Architekten Dagobert Keiser/Richard Bacher erwähnt, die für die Aufstockung des Hauses verantwortlich gewesen seien, ist dem entgegenzuhalten, dass in der Stadt Zug bedeutendere Werke dieser beiden Architekten Zeugnis ihrer Arbeit ablegen (z. B. Theater-Casino, Neustadt-Schulhaus u.a.m.). Der Innenraum des 3. OG weist aber nach übereinstimmenden Parteiaussagen keine schützenswerten Qualitäten auf. Dass hier der Regierungsrat im Zusammenhang mit der Aufstockung von bedeutenden architektonischen Spuren spricht, erscheint in dieser hohen Bewertung als nicht nachvollziehbar.

a/cc Der heimatkundliche Wert betrifft die identitätsstiftende Bedeutung eines Bauwerkes. Ein Objekt aus vergangener Zeit wird durch menschliches Erkennen und Interpretieren zum Denkmal (vgl. Leitsätze EKD, a.a.O., S. 15). Identitätsstiftend ist die Augenfälligkeit der Position. Ein Abbruch würde als Verlust der eigenen Identität und Geschichtlichkeit empfunden. Es fragt sich, ob das Haus Vorstadt 28 diesen hohen Anspruch zu erfüllen vermag. Der Beschwerdegegner sieht dieses Haus als Objekt der Erinnerung an die Vorstadtkatastrophe. Beim Uferabbruch sei es unmittelbar an der Kante stehen geblieben, während die gegenüberliegenden Bauten im See versunken seien, weshalb ihm als Zeitzeuge der Vorstadtbebauung des 17. Jahrhunderts, zusammen mit den anderen Gebäuden der Vorstadt, eine ausserordentliche Bedeutung zukomme. Dass der Uferabbruch ein historisch bedeutsames Ereignis in der Zuger Stadtgeschichte darstellt, bedarf keiner Erläuterung. Der Beschwerdegegner wendet hingegen zu Recht ein, dass sich aus einem einzelnen Haus keine vertieften Erkenntnisse der Katastrophe ableiten lassen. Der Beschwerdegegner hat nicht vorgebracht und es ist aus den Akten, namentlich aus dem Gutachten, nicht ersichtlich, dass als Folge des Uferabbruches irgendwelche massgebliche bauliche Massnahmen am hier strittigen Objekt getätigt worden sind, die noch Zeugnis von der Katastrophe ablegen. Tatsächlich lässt sich in der noch bestehenden Zeile nichts ablesen, was auf die Katastrophe noch hinweisen könnte. Die seeseitige Aufschüttung (Rössliwiese) mit der grosszügigen Quaianlage lässt heute im Gegenteil nicht mehr erkennen, dass sich früher an diesem Ort noch weitere Häuser befanden oder wo die damalige Uferlinie verlief. Es lässt sich nicht ablesen, ob die Frontseiten der Vorstadtzeile sich nur gegen die Strasse mit gegenüberliegenden Häusern oder – wie heute – allein gegen den See wandten. Fraglos hat das Ensemble der Vorstadt einen hohen heimatkundlichen und identitätsstiftenden Wert in dem Sinn, als sich die Architektur des Ganzen für die Öffentlichkeit als Fortsetzung der alten Stadt präsentiert. Ob hingegen die Gesellschaft das drittletzte Haus in der Zeile und vor rund 80 Jahren aufgestockte Gebäude als historisches, kulturell bedeutendes Mahnmal für den Ufereinbruch wahrnimmt – und genau diese Wahrnehmung wäre nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für eine Unterschutzstellung zu fordern – erscheint immerhin so zweifelhaft, dass sich damit die (sehr) hohe identitätsstiftende Wirkung gerade dieses Hauses nicht mehr bejahen lässt.

b) Die Würdigung der vom Beschwerdegegner dargelegten Gründe für die teilweise Unterschutzstellung des Hauses Vorstadt 28 ergibt, dass schützenswerte Faktoren durchaus gegeben sind, diese aber weder einzeln noch zusammengekommen die Werte im Sinne von § 25 Abs. 1 lit. a DMSG im geforderten sehr hohen Mass erfüllen. Zwar ist zuzugeben, dass die graduellen Abstufungen der Werteanforderungen des DMSG für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines Objektes kaum justizierbar sind. Die Bewertungen lassen sich nur bis zu einem gewissen Punkt objektivieren. Immerhin muss aber verlangt werden, dass eine Unterschutzstellung im Einzelfall die konkreten und spezifisch herausragenden Kriterien benennt und sich nicht in der Hauptsache mit allgemein gültigen Kernsätzen begnügt. Soweit der Beschwerdegegner beispielsweise fordert, die Authentizität des Denkmals, d.h. seine Existenz in seiner möglichst vollständig überlieferten Materie mit all ihren Zeitspuren, sei Voraussetzung dafür, dass auch spätere Generationen seine Vielschichtigkeit erkennen und interpretieren könnten (vgl. Erw. C lit. c des RRB, wörtlich so auch die Leitsätze der EKD, a.a.O., S. 13), ist nicht einzusehen, wie im vorliegenden Fall ein solcher Anspruch eingelöst werden kann, wenn im Wesentlichen nur ein einziger Faktor von physisch relativ geringem Ausmass (hier die alte Holzstruktur) erhalten bleiben muss.

War im Gesetz von 1964 noch ein «besonderer» Wert gefordert, verlangt das DMSG einen «hohen» resp. seit der Revision von 2008 einen «sehr hohen» Wert der zu berücksichtigenden Kriterien. Worin die Unterschiede dieser verwendeten Adjektive liegen, lässt sich nicht eindeutig definieren. Die Begriffe sind so unbestimmt, dass eine scharf getrennte Zuordnung nicht vorgenommen werden kann. Festgestellt werden kann nur, dass das Besondere, höher Bewertete, Herausragende eines Objektes eines Schutzes würdig ist. Festgestellt werden kann auch, dass mit der Revision die Voraussetzungen für die Unterschutzstellung generell verschärft werden sollten. In diesem Sinn muss verlangt werden, dass ein Objekt eine gewisse Einzigartigkeit aufweist, dessen Verlust von nachhaltiger Bedeutung wäre und Erkenntnisse und Forschungen der nachfolgenden Generation verunmöglichen oder erschweren würde. Vorliegend ist festzustellen, dass schon unter dem alten geltenden Gesetz die Kriterien für die Unterschutzstellung weitgehend ähnlich formuliert waren. Trotzdem wurde in der Vorstadt davon abgesehen. Insgesamt sieben Bauten, in welchen mutmasslich auch noch historische Bausubstanz vorhanden gewesen ist, konnten gänzlich abgebrochen werden. Selbst im Jahr 1996 konnte noch das nördlichste Gebäude, welches als so genannte Kopfbau das Bild einer Strassenzeile damals wie heute massgeblich prägt, neu erstellt werden. Bei dieser Sachlage ist das Argument des Beschwerdeführers, dass hier das Gebot der Rechtsgleichheit geritzt wird, nicht von der Hand zu weisen. Dieses Argument braucht hier aber nicht vertieft behandelt zu werden, da der Regierungsrat zu Unrecht das Vorliegen der Voraussetzungen von § 25 Abs. 1 lit. a DMSG bejaht hat.

7. Ist die Schutzwürdigkeit in rechtlicher Hinsicht zu verneinen, ergibt sich, dass die Unterschutzstellung zu Unrecht erfolgte. Damit erübrigt sich die Prüfung der Zumutbarkeit der Massnahme für den betroffenen Eigentümer. Selbst wenn aber von einer gewissen Schutzwürdigkeit ausgegangen würde, müsste die Verhältnismässigkeit der Anordnung verneint werden. Nur

ein geringer Teil des Gebäudes ist von der Unterschutzstellung betroffen. Diese durchaus achtbaren kulturellen und wissenschaftlichen Faktoren sind in der Altstadt in jeder Hinsicht (Bausubstanz / Architektur) in weitaus stärkerem Umfang für die Öffentlichkeit, insbesondere auch für die Fachwelt, erhalten. Eine für den langfristigen Erhalt des Hauses notwendige Sanierung des seeseitigen Teils wäre mit grossem Aufwand verbunden. Auch wenn das öffentliche Interesse, historische Objekte für die Nachwelt zu erhalten, nicht gering geschätzt werden darf, muss in Würdigung aller Aspekte festgestellt werden, dass hier das private Interesse an einer tragbaren Nutzung der Liegenschaft klar überwiegt. Insofern ist auch die Verhältnismässigkeit der Unterschutzstellung im Sinne von § 25 Abs. 1 lit. c DMSG nicht gegeben. Es erweist sich somit, dass der Regierungsrat mit der Unterschutzstellung eine Rechtsverletzung begangen hat, weshalb sein Entscheid aufgehoben wird. Damit kann auch der Antrag des Beschwerdeführers, das Gebäude Assek. Nr. 486a sei aus dem Inventar der schützenden Denkmäler, wo es als Wohnhaus mit Laden verzeichnet ist, gutgeheissen werden. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen (...).

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 31. März 2014 V 2012 / 160

3.2 § 31 DMSG

Regeste:

§ 31 DMSG – Voraussetzungen, unter denen eine Unterschutzstellungsverfügung in Wiedererwägung gezogen werden kann.

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 10. Mai 1988 anerkannte der Regierungsrat des Kantons Zug das im Jahr 1521 erbaute Haus Unter Altstadt XX in Zug als schutzwürdiges Baudenkmal von lokaler Bedeutung und stellte es unter kantonalem Schutz. Am 14. September 2011 liess A.B. beim Regierungsrat beantragen, sein Wohnhaus sei mit Ausnahme der gotischen Ostfassade aus dem kantonalen Denkmalschutz zu entlassen. Am 5. Juni 2013 wies die Direktion des Innern (DI) das Gesuch ab, soweit sie darauf eintrat. Dagegen liess A.B. am 2. Juli 2013 eine Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat einreichen. Am 18. März 2014 wies dieser die Beschwerde ab und führte dabei unter anderem an, die Unterschutzstellung des Hauses würde sich sowohl im Zeitpunkt des Regierungsratsbeschlusses vom 10. Mai 1988 als auch gegenwärtig als rechtlich begründet und als verhältnismässig erweisen. Es bestehe ein sehr hohes öffentliches Interesse an einer Beibehaltung der Unterschutzstellung, das die privaten Interessen des Beschwerdeführers überwiege.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 22. April 2014 lässt A.B. beantragen, der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug sei aufzuheben und es sei seinem Gesuch um Teilentlassung des Hauses aus dem Denkmalschutz zu entsprechen.

Aus den Erwägungen:

1. (...)

2. (...)

3. (...)

4. Der Beschwerdeführer argumentiert vor Verwaltungsgericht, der Regierungsrat habe einen Entscheid geschützt, in dem die Vorinstanz nicht materiell auf sein Gesuch eingetreten sei. Dies könne er nicht hinnehmen. Die Behauptung, er müsse sich auf die Unterschutzstellungsverfügung vom 10. Mai 1988 behaften lassen, widerspreche klarem Bundesrecht. Sinngemäss macht der Beschwerdeführer damit eine formelle Rechtsverweigerung und eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend.

a) Das Verbot der formellen Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung wird verletzt, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde untätig bleibt oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert, obschon sie zum Tätigwerden verpflichtet wäre (BGE 135 I 6 E. 2.1; 124 V 130 E. 4). Eine Rechtsverweigerung ist aber nur dann möglich, wenn ein Anspruch der Privaten auf Behandlung ihrer Begehren besteht. Eine Pflicht zum Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch besteht nur in Ausnahmefällen (Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich / St. Gallen 2010, Rz. 1657). Eine um Wiedererwägung gebetene Behörde ist grundsätzlich nicht gehalten, sich mit einem Wiedererwägungsgesuch zu befassen, weil dieses als Rechtsbehelf keinen Anspruch auf Prüfung und Beurteilung vermittelt, es sei denn die Pflicht zur Behandlung sei gesetzlich vorgesehen oder ergebe sich aus einer ständigen Verwaltungspraxis (BGE 120 Ib 42 E. 2b). Ein Anspruch auf Wiedererwägung besteht ausnahmsweise unter Voraussetzungen, welche Rechtsprechung und Lehre aus dem Verbot der formellen Rechtsverweigerung und dem Anspruch auf rechtliches Gehör abgeleitet haben. Danach ist eine Behörde gehalten, sich mit einem Wiedererwägungsgesuch zu befassen, wenn die Umstände sich seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben – dazu kann auch eine Änderung des objektiven Rechts zählen –, oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen oder Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn unmöglich war oder dazu keine Veranlassung bestand (BGE 124 II 1 E. 3a; 136 II 177 E. 2.1). Bei Wiedererwägungsgesuchen muss die Behörde in einem ersten Schritt prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Zurückkommen auf einen formell rechtskräftigen Entscheid erfüllt sind. Nur wenn dies zu bejahen ist, tritt die Behörde auf das Gesuch ein und behandelt es in einem zweiten Schritt materiell. Bei dieser Prüfung geht es dann um die Frage, ob der rechtskräftige Entscheid fehlerhaft oder fehlerhaft geworden ist und das Interesse an der Korrektur dieses Fehlers gegenüber dem Interesse an der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz überwiegt (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., Rz. 1042 – 1045; BGER 2C_574/2012 vom 19. Februar 2013, E. 2.2).

b) Der Gesetzgeber hat in § 31 DMSG vorgesehen, unter welchen Voraussetzungen der einmal verfügte Denkmalschutz wieder ganz oder teilweise rückgängig gemacht werden kann, bzw. unter welchen Bedingungen eine Unterschutzstellungsverfügung in Wiedererwägung gezogen werden kann. Demzufolge kann ein Eigentümer oder die Standortgemeinde eines geschützten Denkmals die Änderung oder Aufhebung des Schutzes bei der DI beantragen und geltend machen, der Schutz sei nicht länger begründet (§ 31 Abs. 1 DMSG). Weiter kann der Regierungsrat ein Denkmal aus dem Verzeichnis streichen oder den Umfang des Schutzes neu umschreiben, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies verlangt oder wichtige Gründe der Unterschutzstellung nicht mehr gegeben sind (§ 31 Abs. 2 DMSG). Die Bestimmung von § 31 DMSG ist mit Blick auf die zuvor dargelegten Grundsätze zur Wiedererwägung von Verfügungen so zu verstehen, dass ein betroffener Eigentümer jederzeit ein Wiedererwägungsgesuch stellen kann. Dabei liegt es in einem ersten Schritt am Gesuchsteller die Tatsachen und Beweismittel zu nennen, die ein Zurückkommen auf die einmal verfügte Unterschutzstellung rechtfertigen. Insofern verfügt ein Gesuchsteller über eine Mitwirkungspflicht. Der Beschwerdeführer irrt somit mit seiner Ansicht, dass die Verwaltungs- und Justizbehörden in seinem Fall den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären haben und sich die Entscheidungsunterlagen beschaffen müssen. Erst wenn der Gesuchsteller im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht glaubhaft dargelegt hat, dass es wichtige Gründe gibt, die ein Rückkommen auf die Unterschutzstellung rechtfertigen könnten, hat die Behörde auf das Gesuch einzutreten. Soweit sie das Gesuch dann materiell behandelt, hat sie das Untersuchungsprinzip zu beachten. Der Beschwerdeführer hat in seinem Gesuch vom 14. September 2011 argumentiert, die Rechtsgrundlage für den Regierungsrat, um auf alte Unterschutzstellungsbeschlüsse zurückzukommen, sei § 25 Abs. 1 lit. c DMSG. Nach dem Gesagten ging der Beschwerdeführer mit dieser Ansicht fehl; denn die Rechtsgrundlage für Wiedererwägungsgesuche ist § 31 DMSG. Die DI hat sich in der Verfügung vom 5. Juni 2013 also zu Recht nicht mit diesem Argument des Beschwerdeführers auseinandergesetzt.

c) Der Beschwerdeführer hat vor Verwaltungsgericht und den Vorinstanzen den Unterschutzstellungsentscheid vom 10. Mai 1988 in grundsätzlicher Art in Zweifel gezogen und vorgebracht, damit sei unverhältnismässig in sein Privateigentum eingegriffen worden, die Unterschutzstellung sei damals ohne genauere Prüfung der massgeblichen Kriterien erfolgt und der Schutzzumfang seines Wohnhauses sei nie richtig festgestellt worden. Dem ist entgegenzuhalten, dass diese Rügen im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens nach Erlass der Unterschutzstellungsverfügung vor rund 26 Jahren hätten vorgetragen werden müssen. Heute erfolgen diese Rügen verspätet, weshalb es richtig ist, dass sich die Vorinstanzen im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht damit befassen haben. Eine Rechtsverweigerung bzw. eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist darin nicht zu sehen. Nebenbei bemerkt, sind auch keine besonders schweren Mängel an der Unterschutzstellungsverfügung vom 10. Mai 1988 erkennbar, die es rechtfertigen würden, diese heute im Sinne der Evidenztheorie für nichtig zu erklären (zur Evidenztheorie: BGE 133 II 366 E. 3.2).

d/aa) Der Beschwerdeführer argumentiert, mit Inkrafttreten des DMSG habe sich eine neue

Rechtslage ergeben. Paragraph 41 Abs. 1 DMSG hält aber fest, dass die nach dem Gesetz über den Schutz historischer Baudenkmäler vom 27. Februar 1964 unter Schutz gestellten Denkmäler nach dem vorliegenden Gesetz geschützt bleiben. Die Materialien zum DMSG ergeben, dass mit dieser Bestimmung Rechtssicherheit einerseits für die Eigentümer von bisherigen denkmalgeschützten Objekten andererseits aber auch für die Öffentlichkeit geschaffen werden sollte. Der Regierungsrat argumentierte in seinem Bericht und Antrag zum DMSG nämlich, dass sich an den Zielen der Denkmalpflege auch unter dem neuen Gesetz nichts Wesentliches ändern werde. Denkmalpflege sei nichts grundlegend Neues. Es finde zwar ein Wandel der Anschauungen statt, doch könnte die Praxis dem an sich auch ohne Gesetzesänderung Rechnung tragen (Regierungsratsvorlage Nr. 6564, Bericht und Antrag vom 4. April 1989, S. 7). Im Einklang mit dieser Aussage stellte der Regierungsrat mit Blick auf die fragliche Übergangsbestimmung fest, die bisherigen Verzeichnisse würden ihre Bedeutung beibehalten und seien Ausgangspunkt für die Fortführung nach dem neuen Gesetz (ebenda, S. 19). Diese Ansicht blieb in der Debatte im Kantonsrat unbestritten (Kantonsratsprotokolle vom 26. Oktober 1989, vormittags, Ziff. 740, S. 1261 – 1272 und vom 26. April 1990, vormittags, Ziff. 863, S. 1478 – 1485), womit die fragliche Bestimmung unverändert, d.h. wie vom Regierungsrat vorgeschlagen, ins Gesetz gelangte. Gestützt auf diese Ausführungen ist somit dem Regierungsrat in der Ansicht beizupflichten, dass die Ablösung des Gesetzes über den Schutz historischer Baudenkmäler durch das DMSG tatsächlich keine Änderung der Rechtslage darstellte und daher kein Anspruch auf eine erneute Überprüfung der Unterschutzstellungsvoraussetzungen gestützt auf diese Gesetzesänderung existiert.

d/bb) Der Beschwerdeführer argumentiert weiter, mit der 2009 erfolgten Verschärfung des DMSG habe sich die Rechtslage geändert. Die Gesetzesänderung vom 28. August 2008 im Rahmen des DMSG, welche am 1. Januar 2009 in Kraft trat, betraf im Wesentlichen die Definition des Denkmalbegriffs (in § 2 DMSG) und damit verbunden eine leichte Verschärfung der Unterschutzstellungskriterien. War für eine Unterschutzstellung zuvor gefordert, dass ein Denkmal von besonderem wissenschaftlichem, kulturellem oder heimatkundlichem Wert zu sein hatte (§ 25 Abs. 1 lit. a DMSG alt, in: GS 23, 551), müssen Objekte heute einen sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen, um als schutzwürdig gelten zu können (§ 25 Abs. 1 lit. a DMSG neu). Wie dem Antrag und Bericht des Regierungsrates zu dieser Gesetzesänderung entnommen werden kann, erwartete man sich von dieser Verschärfung der Unterschutzstellungskriterien in erster Linie einen Rückgang bei den Unterschutzstellungen bei Bauten ausserhalb der Bauzone (Vorlage 1629.1, Laufnr. 12598 vom 22. Januar 2008, S. 6). Aus diesem Bericht geht auch hervor, dass die Gesetzesänderung die bisher unter Schutz gestellten Objekte nicht betraf. So enthalten die damals abgeänderten Bestimmungen in § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 1, § 12 Abs. 1, § 14 Abs. 1 und § 25 Abs. lit. a DMSG (vgl. Änderungstabelle am Schluss von BGS 423.11) keine Rückwirkungsklausel, und § 41 Abs. 1 DMSG blieb von der Gesetzesänderung gänzlich unberührt. Dem Regierungsrat ist daher darin Recht zu geben, dass sich gestützt auf die Gesetzesänderung vom 28. August 2008 kein Anspruch auf eine Neubeurteilung eines vor 1991 unter Schutz gestellten Hauses herleiten lässt. Damit ergibt sich zusammenfassend, dass

die Unterschutzstellungsverfügung vom 10. Mai 1988 auch unter dem neuen Recht materiell rechtskräftig bleibt (vgl. zur materiellen Rechtskraft von Verfügungen: Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., Rz. 992). Es war richtig, dass die DI in der Verfügung vom 5. Juni 2013 sich nicht mit den Argumenten des Beschwerdeführers zum neuen DMSG befasste. Eine Rechtsverweigerung bzw. eine Verletzung des rechtlichen Gehörs seitens der DI bzw. des Regierungsrats ist nicht zu sehen.

e) Im Gesuch vom 14. September 2011 argumentierte der Beschwerdeführer, neuere Denkmalschutzgesetze wie zum Beispiel dasjenige des Kantons Bern würden ausdrücklich zwischen äusserem Bestand und inneren Bauteilen unterscheiden. Sie würden die Schutzwürdigkeit einzelner Bauteile differenzieren. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit sei somit auf den Unterschutzstellungsentscheid zurückzukommen, da nur die gotische Ostfassade und nicht die unscheinbare Seefassade und der renovationsbedürftige Innenraum schützenswert seien. Der Beschwerdeführer scheint mit diesem Argument sagen zu wollen, seit der Unterschutzstellung seines Hauses im Jahre 1988 habe sich die allgemeine Auffassung im Bereich Denkmalschutz wesentlich geändert, was ihm einen Anspruch auf Behandlung seines Wiedererwägungsgesuchs verleihe. Es ist zu prüfen, wie es sich damit verhält.

e/aa) Was die gesetzliche Grundlage betrifft, so stellt der Beschwerdeführer im Gesuch vom 14. September 2011 gleich selber fest, dass das neue Zuger Gesetz keine Differenzierungen zwischen äusserem Bestand und inneren Bauteilen vornimmt, wie das von ihm angeführte Beispiel aus dem Kanton Bern. Was er indessen übersieht, ist der Umstand, dass die von der Zuger Gesetzgebung abweichende Denkmalschutzgesetzgebung eines anderen Kantons nicht als wichtiger Grund im Sinne von § 31 Abs. 2 DMSG gelten kann. Ein Eintretensanspruch zur Behandlung eines Wiedererwägungsgesuchs lässt sich mit diesem Vorbringen jedenfalls nicht rechtsgenügend begründen.

e/bb) Die DI hat in ihrer Verfügung vom 5. Juni 2013 in diesem Zusammenhang dagegen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verwiesen, der zu entnehmen sei, dass die Tendenz im Denkmalschutz in eine ganz andere Richtung gehe als vom Beschwerdeführer behauptet. In der Tat hat das Bundesgericht schon 1994 in einem Entscheid betreffend die Unterschutzstellung des badischen Bahnhofs in Basel festgehalten: «Wo es um die Frage geht, in welchem Umfang ein Objekt geschützt werden soll, ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) zu beachten, dass ein Bauwerk nach den praktizierten Grundsätzen der Denkmalpflege grundsätzlich als Ganzes betrachtet wird, zu dem auch weniger bedeutungsvolle Räume gehören können. Der Schutz einzelner Bauteile ohne Rücksicht auf das Zusammenwirken von Innerem und Äusserem entspricht den heutigen Auffassungen über den Denkmalschutz nicht mehr» (BGE 120 Ia 270 E. 4b, Bestätigung der Rechtsprechung des sog. «Odeon»-Entscheids BGE 109 Ia 257 E. 5a). An dieser Auffassung hat sich bis heute offensichtlich nichts geändert. Die vom Bundesgericht zitierte EKD ist nämlich die Fachkommission des Bundes für Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz, welche mit der von ihr herausgegebenen Schrift «Leitsätze

zur Denkmalpflege in der Schweiz» eine «*unité de doctrine*» für den Umgang mit dem baulichen Erbe in der Schweiz entwickelt hat. In der aktuell geltenden Fassung dieser Leitsätze hält die EKD unter anderem fest: «Die Authentizität des Denkmals, d.h. die Existenz des Denkmals in seiner möglichst vollständig überlieferten Materie mit all ihren Zeitspuren, ist Voraussetzung dafür, dass heutige, aber auch spätere Generationen seine Vielschichtigkeit erkennen und interpretieren können. (...) Nur wenn das Denkmal in seiner als historisch bedeutsam bewerteten Materialität, seiner Substanz, nicht geschmälert wird, kann es als Ausdruck bestimmter historischer Umstände interpretiert und diese Interpretation überprüft werden. Wird dem Objekt die überlieferte Substanz genommen, verliert es seine Denkmaleigenschaft unwiederbringlich. (...) Ein schlechter Erhaltungszustand beeinträchtigt die Denkmaleigenschaft nicht. Der geschichtliche Zeugniswert des Denkmals kann selbst durch einen Ersatz von hoher gestalterischer Qualität nicht aufgewogen werden» (EKD [Hg.]: Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz, Zürich 2007, Leitsätze 1.3 und 1.4, S. 13 f.). Es ist also bei weitem nicht so, dass sich die allgemeine Auffassung im Bereich Denkmalschutz in eine Richtung verändert hätte, wonach einzelne, als besonders wertvoll erachtete Teile eines Gebäudes unter Denkmalschutz zu stellen seien, während andere ohne weiteres aus dem Denkmalschutz entlassen werden könnten. Ein derartiges Vorgehen würde der von der EKD entwickelten «*unité de doctrine*» jedenfalls diametral widersprechen. Nach dem Gesagten hat sich die DI in der Verfügung vom 5. Juni 2013 somit zu Recht nicht vertieft mit der Frage befasst, ob die vom Beschwerdeführer angeführten inneren und äusseren Gebäudeteile unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips aus denkmalpflegerischer Sicht keinen Schutz verdienen, weil sie «unscheinbar» (Seefassade) oder «renovationsbedürftig» (Innenraum) seien, wie vom Beschwerdeführer behauptet. Der Regierungsrat ist im angefochtenen Entscheid der Argumentation der DI gefolgt (...), was, gestützt auf die obigen Ausführungen, keine Rechtsverletzung darstellt. Im Übrigen hat der Beschwerdeführer der Ansicht nie widersprochen, dass die Innenräume im ersten Obergeschoss repräsentativ ausgestattet wurden (...). Vor Verwaltungsgericht räumt er des Weiteren erstmals ein, dass er auch die Wandmalerei im seeseitigen Zimmer, die 1948 entdeckt wurde, als schützenswert erachte (...).

f) (...)

5. a) In der Verfügung vom 5. Juni 2013 trat die DI indessen in einem Punkt auf das Gesuch vom 14. September 2011 ein. Sie argumentierte, der Beschwerdeführer berufe sich auf veränderte Nutzungsbedürfnisse und mache damit ein erhöhtes privates Interesse geltend. Die privaten Interessen kämen im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zur Anwendung und würden bei den Unterschutzstellungsvoraussetzungen gemäss § 25 Abs. 1 lit. b und c DMSG eine Rolle spielen (...). In der Folge führte die DI die Verhältnismässigkeitsprüfung durch und kam dabei zum Schluss, dass dem Wunsch des Beschwerdeführers nach drei Kleinwohnungen aus denkmalpflegerischer Sicht nichts im Wege stehe. Die Unterschutzstellung würde sich unter diesem Aspekt immer noch als verhältnismässig erweisen. Betreffend die gewünschten Balkonanbauten auf der Seeseite machte die DI darauf aufmerksam, dass diese mit

dem Altstadtreglement der Stadt Zug vom 11. Januar 1983 nicht vereinbar seien. Sogar wenn das Haus vollständig aus dem Denkmalschutz entlassen würde, wären Balkonanbauten aufgrund des Altstadtreglements nicht bewilligungsfähig. Dies habe das Verwaltungsgericht im Jahre 2007 rechtskräftig entschieden.

b) In der Verwaltungsbeschwerde vom 2. Juli 2013 geht der Beschwerdeführer nicht auf diese Erwägungen der DI ein. An einer Stelle schreibt er sogar ausdrücklich, es gehe im vorliegenden Verfahren nicht um die Balkonfrage (...). Damit ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer die Argumentation der ersten Instanz in diesem Punkt akzeptiert hat. Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid gleichwohl erneut erwogen, dass auf die veränderten Nutzungsbedürfnisse der Beschwerdeführer Rücksicht genommen werden könne und verwies dabei auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung in BGE 120 Ia 270 E. 6b und E. 6c (...). Doch auch vor Verwaltungsgericht setzt sich der Beschwerdeführer nicht mit diesen Argumenten auseinander, womit sie als unangefochten zu betrachten sind und sich weitere Erörterungen zu diesem Punkt erübrigen.

6. (...)

7. [Abweisung der Beschwerde]

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 27. August 2014 V 2014 / 53

B

Stichwortverzeichnis

Denkmalschutz, 5, 15

Verhauml;lttnismauml;ssigkeit, 5

Wiedererwauml;gung, 15