Inhaltsverzeichnis

B
Stichwortverzeichnis 13

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 Entscheidunterlagen 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 Schutzumfang 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 befasst 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 Unterschutz-stellungsentscheid 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 Verhältnismässigkeitkeitsprinzips 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

Wiedererwauml;gung, 5