

## II. Schule, Kultur, Natur- und Heimatschutz Kirche

### 1. Denkmalschutz, Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler

#### 1.1 § 39 DMSG, Art. 12 NHG; § 39 DMSG, § 338a PBG/ZH, Art. 33 RPG, § 41 VRG; §§ 2 und 25 DMSG

##### **Regeste:**

§ 39 DMSG, Art. 12 NHG – Eine Beschwerdelegitimation von gesamtschweizerischen Vereinigungen gegen Entscheide über die Entlassung eines Objekts aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler ist im zugerischen Denkmalschutzgesetz nicht vorgesehen (Erw. I.2.1). Das Bundesrecht sieht eine solche in Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG nur vor, soweit der angefochtene Entscheid in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen ist. Vorliegend regelt die streitgegenständliche Verfügung ein rein kantonales Rechtsverhältnis. Der Schweizerische Heimatschutz ist deshalb nicht beschwerdelegitimiert (Erw. I.2.2).

§ 39 DMSG, § 338a PBG/ZH, Art. 33 RPG, § 41 VRG – Aus dem zugerischen Denkmalschutzgesetz ergibt sich keine Beschwerdelegitimation der Nachbarschaft gegen Entscheide über die Entlassung eines Objekts aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler. Aus den Regelungen des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich lässt sich für den Kanton Zug nichts ableiten. Kantonalen Normen des Denkmalrechts kommt keine raumplanerische Funktion zu. Sie können daher nicht als kantonale Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG gelten. Die Nachbarschaft verfügt nicht über ein unmittelbares schutzwürdiges Interesse im Sinne von § 41 Abs. 1 VRG. Die Nachbarschaft ist deshalb nicht beschwerdelegitimiert und ihr müssen Entscheide über die Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler nicht eröffnet werden (Erw. II.1.2)

§§ 2 und 25 DMSG – Die revidierten Bestimmungen des DMSG verletzen das Granada-Übereinkommen nicht. Der Begriff des «äusserst hohen» wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Werts muss und kann konventionskonform ausgelegt werden. Es ist nicht ausgeschlossen, für die Unterschutzstellung eines Objekts ein höheres Schutzinteresse zu verlangen als unter altem Recht (Erw. II.3.2). Dem vorliegenden Objekt kam ein «sehr hoher» denkmalpflegerischer Wert zu, ein «äusserst hoher» ist aber zu verneinen (Erw. II.2.2, 2.3 und 4).

##### **Aus dem Sachverhalt:**

A. Das Wohnhaus Im Bohl an der Bohlstrasse 31 in Zug mit der Ass. Nr. x auf GS Nr. y (nachfolgend: Objekt) ist im Inventar der schützenswerten Denkmäler i.S.v. § 5 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz, DMSG; BGS 423.11) verzeichnet. Das Wohnhaus aus dem 18. Jahrhundert liegt gut 250 Meter östlich der Altstadt von Zug und ste-

ht – von einer Gartenanlage umgrünt – in der südwestlichen Ecke eines 737 m<sup>2</sup> grossen Grundstücks. Die giebelständige Hauptfassade grenzt unmittelbar an die Bohlstrasse, die hier einen leichten Knick macht, und markiert so den Verlauf einer historischen Wegverbindung von der Altstadt Richtung Zugerberg. Das giebelständige Wohngebäude mit längsrechteckigem Grundriss setzt sich aus einem Sockel-, zwei Voll- und einem Dachgeschoss zusammen. Den oberen Abschluss bildet ein geknicktes Viertelwalmdach. 1909 wurde dem ehemaligen Bauernhaus ostseitig eine Laube angebaut, 1938/39 folgte ein Umbau des Dachgeschosses mit westseitiger Lukarne und 2001/02 ein nordseitiger Terrassenbau. Im Gebäude befinden sich drei separat erschlossene Wohnungen. Das Sockelgeschoss dient Stau- und Lagerzwecken.

Die nähere Umgebung des Objekts wird von Mehrfamilienhäusern aus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dominiert. Das Objekt gehört zu den ältesten noch erhaltenen Bauten im Quartier. An der Bohlstrasse 14 und 16 finden sich zwei weitere Häuser, die zwar vermutlich einen älteren Kern als das vorliegend zu beurteilende Objekt aufweisen, aber durch An- und Umbauten so stark verändert wurden, dass ihr Zeugenwert nur noch gering ist. Ein älteres Haus am Rosenbergweg 10 ist im Inventar der schützenswerten Denkmäler verzeichnet und befindet sich in einem Zustand, der mit jenem des vorliegend zu beurteilenden Objekts vergleichbar ist. Das Haus am Rosenberg 10 wurde 1578 erbaut und im 18. Jahrhundert sowie 1933 umgebaut bzw. renoviert.

B. Am 5. August 2016 ersuchte die Eigentümerschaft beim Amt für Denkmalpflege und Archäologie (nachfolgend: ADA) um Abklärung der Schutzwürdigkeit des Objekts und verlangte dessen Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler. Das ADA leitete daraufhin das Unterschutzstellungsverfahren ein und verfasste am 1. September/17. November 2016 einen Fachbericht zum Objekt. Am 2. Dezember 2016 und am 19. Januar 2017 fanden Augenscheine des Objekts durch die – mittlerweile aufgrund der Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes aufgehobene – kantonale Denkmalkommission statt. (. . .)

D. Am 14. Dezember 2019 trat eine Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes in Kraft. Gemäss revidierten §§ 2 Abs. 1 und 25 Abs. 1 Bst. a DMSG ist die Unterschutzstellung eines Denkmals zu beschliessen, wenn diesem nicht wie vor der Gesetzesnovelle ein «sehr hoher», sondern ein «äusserst hoher» wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Wert zukommt, wobei mindestens zwei dieser drei Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen. § 44 Abs. 1 DMSG sieht als Übergangsbestimmung zu den am 14. Dezember 2019 in Kraft getretenen Änderungen vor, dass Verfahren betreffend die Unterschutzstellung bzw. Inventarentlassung von Denkmälern, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts hängig sind, nach neuem Recht abgeschlossen werden.

E. Mit Schreiben vom 7. Mai 2020 informierte das ADA die Eigentümerschaft sowie den Stadtrat Zug darüber, dass es nach vertiefter Überprüfung zum Schluss gekommen sei, dass das Objekt die aufgrund der Gesetzesrevision geltenden erhöhten Schutzanforderungen nicht erfülle und entsprechend nicht unter Schutz gestellt, sondern aus dem Inventar entlassen werden soll. (. . .) Mit Verfügung vom 28. Mai 2021 entliess die Direktion des Innern auf entsprechenden Antrag des ADA das Objekt aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler.

F. Gegen die Verfügung der Direktion des Innern erhoben der Schweizer Heimatschutz (nachfolgend Beschwerdeführer 1), vertreten durch den Zuger Heimatschutz, sowie der Zuger Heimatschutz (nachfolgend Beschwerdeführer 2) am 17. Juni 2021 beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde. Die Beschwerdeführer beantragten, die Verfügung der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 sei aufzuheben und die Direktion des Innern sei anzuweisen, die angefochtene Verfügung den ebenfalls beschwerdeberechtigten Nachbarn und gesamtschweizerischen Vereinigungen in geeigneter Weise zu eröffnen. Eventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und das Objekt unter Denkmalschutz zu stellen. Subeventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

### **Aus den Erwägungen:**

I.

(. . .)

2.1 Gemäss § 39 Abs. 2 DMSG steht das Beschwerderecht gegen Entscheide des Regierungsrats bzw. der Direktion des Innern im Verfahren der Unterschutzstellung von Denkmälern gemäss §§ 24 ff. DMSG auch denjenigen kantonalen Vereinigungen zu, die sich statutengemäss dem Denkmalschutz oder verwandten Zielen widmen und seit mindestens fünf Jahren bestehen. Der Regierungsrat bezeichnet diese Vereinigungen zu Beginn jeder Legislaturperiode.

Beim Beschwerdeführer 2 handelt es sich mit dem Zuger Heimatschutz um eine kantonale Vereinigung, die vom Regierungsrat als beschwerdelegitimiert bezeichnet wird. (. . .) Auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 ist folglich einzutreten.

2.2 Beim Beschwerdeführer 1 handelt es sich nicht um eine kantonale, sondern um eine gesamtschweizerische Vereinigung, die sich statutengemäss unter anderem dem Schutz von Baudenkmälern widmet. Im kantonalen Recht ist eine Beschwerdelegitimation von solch gesamtschweizerischen Vereinigungen nicht vorgesehen. In § 39 Abs. 2 DMSG ist ausdrücklich nur von kantonalen Vereinigungen die Rede. Auch eine andere gesetzliche Grundlage für die Legitimation findet sich im kantonalen Recht nicht.

Die Beschwerdeführer wollen aus Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) eine Beschwerdelegitimation der gesamtschweizerischen Vereinigungen ableiten. Gemäss dieser Bestimmung steht das Beschwerderecht gegen Verfügungen von kantonalen oder Bundesbehörden auch den Organisationen zu, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, sofern diese Organisationen gesamtschweizerisch tätig sind und rein ideelle Zwecke verfolgen. Gemäss ständiger Rechtsprechung steht die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG jedoch nur offen, soweit der angefochtene Entscheid die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und Art. 2 NHG betrifft. Voraussetzung hierfür ist in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt und bundesrechtlich geregelt ist. Die angefochtene Verfügung muss sich auf hinreichend detailliertes, direkt anwendbares Bundesrecht stützen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_312/2017 vom 12. Februar 2018 E. 3.2; BGE 139 II 271 E. 3 und E. 9.3; je mit weiteren Hinweisen). Regelt die angefochtene Verfügung demgegenüber nur ein kantonales Rechtsverhältnis, fällt das Beschwerderecht nach Art. 12 Abs. 1 NHG ausser Betracht (vgl. Keller Peter M., in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Auflage 2019, Art. 12 N 4 mit weiteren Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2020 44 vom 11. April 2022, E. 1.2).

Das Vorbringen der Beschwerdeführer, wonach keine Rolle spielen dürfe, ob ein Entscheid in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sei oder nicht, verfängt damit nicht. Weiter obliegt es der Beschwerde führenden Person vorzubringen, dass im angefochtenen Entscheid mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit (und nicht bloss abstrakt) Bundesrecht verletzt wird (vgl. BGE 123 II 5 E. 2; vgl. auch BGE 139 II 273 E. 9.3). Die angefochtene Verfügung stützt sich vorliegend allein auf die kantonalen Bestimmungen des Zuger Denkmalschutzgesetzes. Ferner machen die Beschwerdeführer weder konkret noch abstrakt geltend und ist auch nicht ersichtlich, dass und inwiefern die angefochtene Verfügung Bestimmungen verletzen würde, die der Erfüllung von Bundesaufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dienen.

Nachdem die streitgegenständliche Verfügung ein rein kantonales Rechtsverhältnis regelt, sind die gesamtschweizerischen Vereinigungen im Sinne von Art. 12 NHG nicht beschwerdelegitimiert. Dem Schweizer Heimatschutz kommt damit keine Beschwerdelegitimation zu und auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 ist nicht einzutreten. Soweit nachfolgend vom Beschwerdeführer die Rede ist, ist damit immer der Zuger Heimatschutz gemeint.

II.

(...)

1.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Verfügung der Direktion des Innern über die Inventarentlassung auch den beschwerdelegitimierten gesamtschweizerischen Vereinigungen und den Nachbarn hätte eröffnet werden müssen. Die Nichteröffnung stelle eine Verletzung der Regeln des fairen Verfahrens nach Art. 29 Abs. 1 BV dar. Hinsichtlich der Beschwerdelegitimation von gesamtschweizerischen Vereinigungen ist auf die vorstehenden Erwägungen zu verweisen (E. I. 2.2). Den gesamtschweizerischen Vereinigungen, die sich statutengemäss dem Denkmalschutz widmen, war die angefochtene Verfügung demnach nicht zu eröffnen.

1.2 Die Beschwerdelegitimation der Nachbarn will der Beschwerdeführer aus dem Urteil des Bundesgerichts 1C\_68/2009 vom 17. Juli 2009 und § 41 Abs. 1 VRG sowie aus Art. 33 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) ableiten.

Aus dem zugerischen Denkmalschutzgesetz ergibt sich keine Beschwerdeberechtigung respektive kein Anspruch der Nachbarn auf Zustellung der Streitgegenständlichen Verfügung. Das Denkmalschutzgesetz umfasst ausschliesslich drei Parteien: die Eigentümerschaft, die Standortgemeinde und den Kanton (§ 24 DMSG). Dieser Parteibegriff gilt auch für das Beschwerderecht nach § 39 DMSG (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats zur Änderung des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 30. Januar 2018, S. 21 f.). Die Parteistellung der Nachbarschaft ist nicht vorgesehen. Ein besonderes Beschwerderecht sieht das zugerische Denkmalschutzrecht im Rechtsmittelverfahren einzig für kantonale Vereinigungen vor (vgl. § 39 Abs. 2 DMSG). Auch das von den Beschwerdeführern angeführte Urteil des Bundesgerichts 1C\_68/2009 vom 17. Juli 2009 vermag vorliegend keine Beschwerdelegitimation der Nachbarschaft zu begründen. Jener Entscheid setzt sich mit der spezifischen Regelung des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) respektive dem Verbandsbeschwerderecht gemäss dem damaligen § 338a Abs. 2 PBG/ZH auseinander. Eine gerichtliche Praxis zur Beschwerdelegitimation von Nachbarn wie im Kanton Zürich, wonach sich Nachbarn gegen die Nichtunterschutzstellung bzw. Inventarentlassung eines potentiellen Schutzobjekts dann wehren können, wenn dadurch Baumöglichkeiten eröffnet werden, welche sie belasten, besteht im Kanton Zug nicht und es lassen sich aus der Zürcher Praxis auch keine Ansprüche für den Kanton Zug ableiten. Was sodann Art. 33 Abs. 2 RPG anbetrifft, so hält diese Bestimmung mit Bezug auf das Bau- und Planungsrecht fest, dass das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vorzusehen hat, die sich auf das Raumplanungsgesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen. Kantonalen Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz respektive Normen des Denkmalrechts kommt grundsätzlich keine raumplanerische Funktion zu. Sie können daher nicht als kantonale Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG gelten (BGE 125 II 10 E. 3.b). Dies muss vorliegend umso mehr gelten, als sich die angefochtene Verfügung allein auf das zugerische Denkmalschutz-

gesetz stützt. In Bezug auf den ins Feld geführten § 41 Abs. 1 VRG schliesslich lässt sich ein schutzwürdiges Interesse entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer nicht damit begründen, dass durch die Anfechtung des Entscheids betreffend Inventarentlassung ein – möglicher künftiger und für die Nachbarn möglicherweise mit Nachteilen verbundener – Neubau verhindert werden kann. Darin ist bestenfalls ein mittelbares, jedenfalls aber kein unmittelbares Interesse zu erblicken, wie es ein schutzwürdiges Interesse erfordern würde (vgl. Häner Isabelle, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2. Auflage 2019, Art. 48 N 21). Sollte es im Nachgang zu einer Inventarentlassung zu einem konkreten Bauvorhaben kommen, wären die Nachbarn alsdann wohl in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt und könnten sich zu gegebener Zeit mit den Rechtsbehelfen des Baurechts zur Wehr setzen. Denkmalschutz können die Nachbarn demgegenüber grundsätzlich nicht geltend machen. Es ist ausschliesslich Sache der Behörden, evtl. der Heimatschutzverbände, den Denkmalschutz zu wahren (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2020 44 vom 11. April 2022, E. 2).

Damit war die streitgegenständliche Verfügung den Nachbarn nicht zu eröffnen und es liegt keine Verletzung der Verfahrensvorschriften vor.

2. Sodann ist auf die materiellen Rügen des Beschwerdeführers einzugehen.

2.1 Kern des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob das Wohnhaus Im Bohl an der Bohlstrasse 31 in Zug als Baudenkmal im Sinne von § 2 Abs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 1 DMSG unter Schutz zu stellen oder aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler zu entlassen ist. Wie erwähnt, trat am 14. Dezember 2019 eine Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes in Kraft. Diese betraf unter anderem die genannten Bestimmungen. Vor der Teilrevision waren unter Denkmälern Siedlungsteile, Gebäudegruppen, gestaltete Freiräume, Verkehrsanlagen, Einzelbauten, archäologische Stätten und Funde sowie in einer engen Beziehung hiezu stehende bewegliche Objekte zu verstehen, die einen «sehr hohen» wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen (§ 2 Abs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 1 DMSG in der bis 13. Dezember 2019 geltenden Fassung). Seit der Teilrevision gelten demgegenüber nur noch jene Objekte als Denkmäler, die einen «äusserst hohen» wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen, wobei «zwei der drei Kriterien kumulativ» erfüllt sein müssen (§§ 2 Abs. 1 und 25 Abs. 1 DMSG). Die Übergangsbestimmungen der Gesetzesnovelle sehen vor, dass Verfahren betreffend die Unterschutzstellung bzw. Inventarentlassung von Denkmälern, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts hängig sind, nach neuem Recht abgeschlossen werden (§ 44 Abs. 1 DMSG).

Da die geschilderte Rechtsänderung in Kraft trat, während das Verfahren betreffend Unterschutzstellung noch hängig war, wurde die Schutzwürdigkeit des Objekts vom

ADA vorliegend zwei Mal beurteilt. Die beiden Beurteilungen bilden die wesentliche Grundlage des angefochtenen Entscheids der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021.

2.2 Im Jahr 2016 und mithin vor der Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes hat das ADA die erste Beurteilung des Objekts vorgenommen und seine Erkenntnisse im Fachbericht vom 1. September/17. November 2016 festgehalten. Demnach sei das Wohnhaus Im Bohl in seiner äusseren Erscheinung und in den wesentlichen Teilen der tragenden Grundstruktur noch gut erhalten, wobei sich in die historische Bausubstanz gemäss Fachbericht im Jahr 2016 kaum Einblicke ergaben. Damals wurde vermutet, dass die wenigen unverkleideten Dachbalken sich grösstenteils nicht mehr an originaler Lage befänden. Die bauzeitliche Grundrissdisposition sei nur noch beschränkt wahrnehmbar und historische Ausstattung nicht auszumachen. In den Jahren 1909 und 1938/39 hätten mit dem Anbau der Laube und dem Umbau des Dachgeschosses vermutlich die grössten Eingriffe in das Objekt stattgefunden. Allerdings prägte das Objekt mit der markanten, leicht abgewinkelten Positionierung im Strassenknick das Quartierbild bis heute in hohem Masse. Da es den Verlauf einer historischen Wegverbindung von der Altstadt Richtung Zugerberg markiere, sei es als einer der allerletzten, als solcher noch erkennbarer Zeuge des vorindustriellen, ländlichen Zug im Quartier Rosenberg zu werten. Insgesamt wurde dem Objekt im Jahr 2016 ein sehr hoher heimatkundlicher und kultureller Wert im Sinne des damals geltenden § 2 Abs. 1 DMSG attestiert. Diese Einschätzung wurde von der – mittlerweile aufgehobenen – kantonalen Denkmalkommission am 19. Januar 2017 bestätigt.

2.3 Im Jahr 2020, nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle, nahm das ADA eine neue Einschätzung der Schutzwürdigkeit des Objekts vor, welche den Parteien mit Schreiben vom 7. Mai 2020 mitgeteilt wurde. Gemäss dieser könne dem Objekt, dessen Kern bis in das frühe 18. Jahrhundert zurückgehe und dem durch seine Positionierung im Strassenknick, über die heutige Baulinie hinaus, eine markante Stellung an der Bohlstrasse zukomme, zwar eine gewisse heimatkundliche Bedeutung zugeschrieben werden. Die historische Baustruktur des Gebäudes, bestehend aus tragenden Böden, Decken und Wänden, sei im Verlaufe der Jahrhunderte aber stark verändert worden. Die bauzeitliche Grundrissdisposition sei nur noch beschränkt wahrnehmbar und es befände sich keine historische Ausstattung mehr im Haus. Daher komme dem Objekt kein herausragender, einzigartiger Zeugenwert mehr zu und es genüge den Denkmalwürdigkeitskriterien des teilrevidierten Denkmalschutzgesetzes nicht. Die Schmälerung der ursprünglichen Bausubstanz durch Umbauten während der verschiedenen Epochen sei hierfür zu gross.

2.4 Zusammengefasst hat das ADA als zuständige Fachbehörde dem zu beurteilenden Objekt also im Jahr 2016 einen sehr hohen heimatkundlichen und kulturellen Wert im Sinne des damals geltenden kantonalen Denkmalschutzgesetzes zugeschrie-

ben, wohingegen es im Jahr 2020 zum Schluss kam, dass dem Objekt kein äusserst hoher solcher Wert im Sinne des nunmehr geltenden Denkmalschutzgesetzes zukomme.

### 3.

3.1 Die Direktion des Innern ist der Einschätzung des ADA im Entscheid vom 28. Mai 2021 gefolgt und hat das Objekt aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler entlassen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass das in Frage stehende Objekt zwar in seinem Kern bis ins frühe 18. Jahrhundert zurückgehe und ihm durch seine Positionierung im Strassenknick, über die heutige Baulinie hinaus, eine markante Stellung und damit eine gewisse heimatkundliche Bedeutung zukomme. Allerdings sei die historische Baustruktur, bestehend aus tragenden Böden, Decken und Wänden, im Verlaufe der Jahrhunderte stark verändert worden. Die bauzeitliche Grundrissdisposition sei nur noch beschränkt wahrnehmbar und es befände sich keine historische Ausstattung mehr im Haus. Das Vorhandensein eines wesentlichen Teils der historischen Bausubstanz, als materielles Zeugnis der Vergangenheit sei für die Einstufung als Baudenkmal im Sinne von § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 25 Abs. 1 DMSG unabdingbar. Bei der Bewertung, ob ein Denkmal nicht nur von sehr hohem, sondern von äusserst hohem Wert sei, müsse berücksichtigt werden, wie stark der ursprüngliche, zu schützende Bau heute noch erkennbar und materiell vorhanden bzw. wie viel von der ursprünglichen Baustruktur (tragende Konstruktion) und der Ausstattung erhalten sei. Die Bausubstanz des fraglichen Objekts sei durch Umbauten während verschiedenen Epochen stark geschmälert worden. Bei einer Sanierung des Erdgeschosses im Jahr 2018 sei sichtbar geworden, dass im strassenseitigen Bereich des Hauses nur noch vereinzelte, in ihrer Substanz stark angegriffene Holzstützen und -balken vorhanden seien. Teile der Tragstruktur bestünden aus jüngeren Backsteinwänden. Im Obergeschoss fänden sich zwischen den Zimmern teilweise Rundbogenöffnungen, die ebenfalls auf eine jüngere Veränderung dieser Bereiche hinwiesen. Auf eine 1909 an der Ostseite hinzugefügte Veranda sei in den 1930er Jahren im nördlichen Bereich eine weitere Veranda für das Obergeschoss aufgesetzt worden und ungefähr gleichzeitig sei die grosse Lukarne auf der Westseite dazugekommen. Schliesslich sei auf der Nordseite des Hauses gegen Ende des 20. Jahrhunderts eine Betonterrasse angefügt worden. Die verschiedenen Eingriffe hätten von der ursprünglichen Baustruktur nur noch wenig übriggelassen. Dem Objekt komme deshalb kein herausragender oder einzigartiger Zeugenwert mehr zu, weshalb es den Denkmalwürdigkeitskriterien des teilrevidierten Denkmalschutzgesetzes nicht genüge.

3.2 Für den Beschwerdeführer ist dieser Entscheid der Direktion des Innern sachlich unbegründet und nicht nachvollziehbar. Er macht zusammengefasst geltend, ohne Vorliegen eines neuen denkmalpflegerischen Berichts würden weiterhin die Ausführungen im Fachbericht vom 1. September/17. November 2016 gelten, wonach die Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung des Objekts erfüllt seien. Ausser-



dem sei beim Entscheid das Urteil des Bundesgerichts zum teilrevidierten Denkmalschutzgesetz (BGE 147 I 308) ausser Acht gelassen worden. Spätestens seit diesem Urteil sei bekannt, dass dem Wort «äusserst» des teilrevidierten Gesetzes nur eine beschränkte Bedeutung zukomme und zwischen den Wörtern «sehr» und «äusserst» kein relevanter Unterschied auszumachen sei. Massgebend sei der im Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (sog. Granada-Übereinkommen; SR 0.440.4) verwendete Begriff «herausragend», dem bereits mit dem Wort «sehr» Rechnung getragen werde. Mit anderen Worten komme einem Objekt, das einen sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweise, auch eine herausragende Bedeutung im Sinne des Granada-Übereinkommens zu.

Mit seiner Argumentation verkennt der Beschwerdeführer die Bedeutung des erwähnten Entscheids des Bundesgerichts zum teilrevidierten Denkmalschutzgesetz. Das Bundesgericht hat sich im Zuge einer abstrakten Normenkontrolle ausführlich mit dem Verhältnis der neuen kantonalen Bestimmungen zum Granada-Übereinkommen auseinandergesetzt. Das für die Schweiz verpflichtende Übereinkommen sieht in Art. 1 Ziff. 1 der deutschsprachigen Fassung vor, dass Baudenkmäler von «herausragendem [...] Interesse» zu schützen sind. Für die Auslegung sind gemäss Schlussbemerkungen aber die französisch- und englischsprachigen Originalfassungen des Übereinkommens verbindlich. Dort werden die Begriffe «monuments [...] particulièrement remarquables» bzw. «monuments of conspicuous [...] interest» verwendet. Gemäss Bundesgericht indizieren diese Formulierungen weniger strikte Anforderungen als die deutschsprachige Version. Zur Frage, ob die Bestimmung von Art. 1 Ziff. 1 des Granada-Übereinkommens mit dem Wortlaut von § 25 Abs. 1 Bst. a DMSG («äusserst») vereinbar ist, hat das Bundesgericht zum einen festgehalten, dass die im Granada-Übereinkommen aufgestellten Grundsätze und Regeln zwar verpflichtend sind, den Staaten aber auch einen erheblichen Spielraum für deren Umsetzung belassen. Die Konvention bezwecke nicht eine Rechtsvereinheitlichung, sondern definiere einen Mindeststandard (BGE 147 I 308 E. 6.1). Zum anderen wurde höchstrichterlich ausdrücklich festgehalten, dass die vorliegend in Frage stehenden Bestimmungen der Gesetzesnovelle konventionskonform ausgelegt werden können. Der gesetzgeberische Wille werde zwar abgeschwächt, aber nicht inhaltslos (BGE 147 I 308 E. 7.3). Der in der Gesetzesnovelle des Kantons Zug mehrfach verwendete Begriff «äusserst» darf demnach nicht restriktiver ausgelegt werden, als die in den Originalfassungen des Granada-Übereinkommens verwendeten Begriffe (BGE 147 I 308 E. 7.3 und 7.6). Er ist aber nicht gleichzusetzen mit dem vor der Gesetzesnovelle verwendeten Begriff des «sehr hohen» Wertes.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug schliesst dementsprechend aus dem Entscheid des Bundesgerichts, dass seit der Gesetzesrevision nur Objekte in das Verzeichnis der geschützten Denkmäler einzutragen sind, bei denen das öffentliche Interesse an ihrem Erhalt höher als sehr hoch ist. Aufgrund der Revision würden fol-

glich weniger Objekte unter Denkmalschutz gestellt, wie dies auch der Zuger Stimmbevölkerung in den Abstimmungserläuterungen zur Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes vom 31. Januar 2019 dargelegt worden sei (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2020 44 vom 11. April 2022, E. 5.1).

Für das vorliegende Verfahren bedeutet dies, dass für eine Unterschutzstellung des Objekts ein höheres als ein sehr hohes Schutzinteresse gefordert werden kann und muss, solange dabei nicht von einem herausragenden Schutzinteresse im Sinne der Originalfassungen des Granada-Übereinkommens auszugehen ist. In diesem Sinne ist nicht zu beanstanden, dass die Direktion des Innern in ihrem Entscheid zum Schluss gekommen ist, das fragliche Objekt sei aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler zu entlassen und nicht unter Schutz zu stellen, obwohl ihm unter dem alten Recht noch ein sehr hoher heimatkundlicher und kultureller Wert zugeschrieben worden war. Allein aus der damaligen Beurteilung kann nicht geschlossen werden, dass das Objekt auch nach neuem Recht als schutzwürdig zu beurteilen ist.

3.3 Fehl geht auch Einwand des Beschwerdeführers, wonach ohne Vorliegen eines neuen Fachberichts, der die veränderte Rechtslage berücksichtigt, weiterhin von der vollumfänglichen Gültigkeit des Fachberichts aus dem Jahr 2016 und mithin von der Schutzwürdigkeit des fraglichen Objekts auszugehen sei. Dabei wird verkannt, dass es sich bei der Frage, ob die Anforderungen an eine Unterschutzstellung gemäss Denkmalschutzgesetz erfüllt sind, um eine Rechtsfrage handelt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2020 44 vom 11. April 2022, E. 6). Diese ist als solche von jener Instanz zu beantworten, die den Entscheid über die Inventarentlassung trifft. Feststellungen in Amtsberichten einer fachkundigen Amtsstelle können dabei Grundlage für den Entscheid bilden, bedürfen aber stets einer Würdigung. Ausserdem hat das ADA als fachkundige Amtsstelle vorliegend auch nach der Gesetzesrevision eine Einschätzung zum Zustand des fraglichen Objekts abgegeben. Diese wurde zwar nicht in einen formellen Fachbericht überführt, den Parteien aber mit Schreiben vom 7. Mai 2020 mitgeteilt und auch im Entscheid der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 dargelegt. Die Einschätzung berücksichtigt nicht nur die nunmehr geltenden erhöhten Anforderungen an eine Unterschutzstellung, sondern setzt sich auch mit neuen Erkenntnissen auseinander, die sich anlässlich von Sanierungsarbeiten des Objekts im Jahr 2018 ergeben haben. Diese Einschätzungen sind als Grundlage für einen Entscheid über die Inventarentlassung grundsätzlich ausreichend. Ihre Überführung in einen formellen Fachbericht würde keinerlei Mehrwert nach sich ziehen.

3.4 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass die Schutzwürdigkeit des Objekts im Jahr 2016 allein mit dem Situationswert des Objekts und seiner grossen städtebaulichen Bedeutung für das Ortsbild begründet worden sei. Die baulichen Änderungen des Gebäudes hätten damals keine Rolle gespielt. Im angefochtenen Entscheid werde die Nichtunterschutzstellung nun hingegen allein mit den baulichen

Änderungen begründet, während die ortsbildprägende Bedeutung des Objekts überhaupt kein Thema mehr sei.

Diese Ausführungen in der Replik des Beschwerdeführers vom 29. April 2022 treffen nicht zu. Zentral für die Zuschreibung eines sehr hohen heimatkundlichen und kulturellen Werts des Objekts im Jahr 2016 war zwar insbesondere dessen Positionierung im Strassenknick, die den Verlauf einer historischen Wegverbindung von der Altstadt Richtung Zugerberg markiert. Diese Positionierung – deren heimatkundliche Bedeutung auch im Entscheid der Direktion des Innern ausdrücklich anerkannt wird – bildete aber nicht das einzige Element, das der Einschätzung aus dem Jahr 2016 zu Grunde lag. Wie dem damals erstellten Fachbericht zu entnehmen ist, ging man seinerzeit davon aus, dass das Objekt trotz den späteren An- und Umbauten in seiner äusseren Erscheinung und in den wesentlichen Teilen der tragenden Grundstruktur noch gut erhalten ist. Diese Einschätzungen haben sich aufgrund neuer Erkenntnisse im Jahr 2018 aber geändert. Im Rahmen eines Umbaus des Erdgeschosses wurden damals sämtliche jüngeren (nicht schützenswerten) Oberflächen und Ausstattungen entfernt. Wie dem Entscheid der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 zu entnehmen ist, stellte man im Zuge dieser Sanierungsarbeiten fest, dass verschiedene tragende Strukturelemente des Objekts in ihrer Substanz stark angegriffen oder jüngeren Datums sind. In der Stellungnahme vom 25. Oktober 2021 hat die Direktion des Innern dazu ausgeführt, die Sanierung habe gezeigt, dass von der ursprünglichen Tragstruktur des Gebäudes fast nichts mehr vorhanden sei. Der Verlust von historischer Bausubstanz betreffe daher nicht nur, wie im Fachbericht 2016 noch angenommen, die Innenausstattung und «teilweise» die Konstruktion, sondern wesentliche Teile der historischen Tragstruktur des Gebäudes und damit dessen eigentlichen Kern. Sowohl im Fachbericht aus dem Jahr 2016 als auch im Entscheid der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 wurden also jeweils der Standort des Objekts sowie das Vorhandensein und der Zustand der historischen Bausubstanz berücksichtigt und in die Würdigung der gesamten Umstände einbezogen.

4. Zusammengefasst lässt sich den Einschätzungen des ADA sowie dem angefochtenen Entscheid der Direktion des Innern entnehmen, dass das Objekt sich mit Blick auf seine historische Substanz in einem schlechteren Zustand befindet, als noch 2016 angenommen worden war. Die im Jahr 2018 vorgenommenen Umbauarbeiten haben gezeigt, dass von der ursprünglichen Tragstruktur des Objekts fast nichts mehr vorhanden ist. Jene Teile, die davon übrig gebliebenen sind, zeigen sich in der Substanz stark angegriffen und in ihrer statischen Funktion massiv geschwächt. Vor diesem Hintergrund kann nicht mehr die Rede davon sein, dass ein wesentlicher Teil der historischen Bausubstanz des Objekts vorhanden sei. Zwar ist deren Verlust, wie der Beschwerdeführer zurecht vorbringt, teilweise baulichen Veränderungen im Laufe der Epochen geschuldet, welche ihrerseits wiederum historisch bedeutsame Zeugnisse darstellen könnten. Dies würde allerdings voraussetzen, dass bestimmte Massnahmen bestimmten Epochen zugeordnet und gewürdigt werden könnten. Bei

den vorliegend erkennbaren Eingriffen im Innern des Objekts ist dies nicht der Fall. Sie sind zu massiv, als dass sie noch spezifische frühere Bauphasen erkennen liessen, die als Zeitzeugen einer bestimmten Epoche zu werten wären. Einzig die äusseren Veränderungen des Hauses, namentlich die Laube an der Ostfassade aus dem Jahr 1909 und die Dachlukarne aus den 1930er Jahren, können als Elemente des Heimatstils zugeordnet werden. Wie die Direktion des Innern in ihrer Stellungnahme vom 25. Oktober 2021 zurecht ausführt, bleibt damit vom Denkmal des 18. Jahrhunderts nur noch eine Aussenhülle mit Ergänzungen aus dem Heimatstil. Für eine Qualifizierung als Baudenkmal im Sinne von § 2 Abs. 1 DMSG wäre indessen das Vorhandensein eines wesentlichen Teils der historischen Bausubstanz unabdingbar. So halten auch die Leitsätze der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege fest, dass ein Denkmal nur dann als Ausdruck bestimmter historischer Umstände interpretiert werden kann, wenn es in seiner historisch bedeutsam bewerteten Materialität, seiner Substanz, nicht geschmälert wird. Wird einem Objekt die überlieferte Substanz genommen, verliert es seine Denkmaleigenschaft unwiederbringlich (Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege, Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz, Zürich 2007, Leitsatz 1.3, S. 14).

Der angefochtene Entscheid der Direktion des Innern ist in diesem Sinne – ebenso wie die ihm zugrunde liegenden Einschätzungen des ADA – sachlich begründet und nachvollziehbar. Die Positionierung des Objekts an der Bohlstrasse vermag bis zu einem gewissen Grad einen heimatkundlichen Wert zu begründen. Im Übrigen fehlt es dem Objekt aber nicht nur am Vorhandensein historischer Ausstattung. Seine tragende Konstruktion und mithin sein eigentlicher Kern war im Laufe der Epochen zu vielen Änderungen unterworfen und zeigt sich in seiner Substanz zu stark angegriffen, um ihm noch einen äusserst hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert im Sinne von § 2 Abs. 1 DMSG zuschreiben zu können. An dieser Qualifikation würde auch die vom Beschwerdeführer beantragte Durchführung eines Augenscheins nichts ändern. Sie fusst auf Feststellungen zum Zustand der Grundkonstruktion und der Substanz des Objekts. Solche Feststellung bedürfen äusserst spezifischer Fachkenntnisse. Aus eben diesem Grund wurde die Beurteilung des Zustands des Objekts vom ADA vorgenommen, das als fachkundige Amtsstelle über ebendiese Fachkenntnisse verfügt. Die anlässlich von Besichtigungen gewonnen Erkenntnisse hat das ADA widerspruchsfrei und unter Berücksichtigung sämtlicher bedeutsamen Elemente zuhanden der Direktion des Innern festgehalten. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Regierungsrat im Rahmen eines Augenscheins unmittelbare Wahrnehmung machen könnte, die diesbezüglich zu einer abweichenden Beurteilung führen würden. Daher ist auf die Durchführung eines Augenscheins in antizipierter Beweiswürdigung zu verzichten (Sutter Patrick, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2. Auflage 2019, Art. 33 N 2).

Vor diesem Hintergrund kann das Objekt nicht als Baudenkmal i.S.v. § 2 Abs. 1

i.V.m. § 25 Abs. 1 DMSG qualifiziert werden. Die Direktion des Innern hat damit zu Recht von einer Unterschützstellung des Objekts abgesehen und dessen Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler verfügt. Die Beschwerde des Zuger Heimatschutzes gegen die Verfügung der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 ist daher abzuweisen.

(...)

Beschluss des Regierungsrats vom 23. August 2022

### **III. Raumplanung, Bauwesen, Gewässer, Energie, Verkehr**

#### **1. Bau- und Planungsrecht**

##### **1.1 Aussichtsschutz, § 4a alt V PBG, § 27 alt V PBG**

###### **Regeste:**

Aussichtsschutz – Die Aussicht geniesst grundsätzlich keinen Rechtsschutz, denn diese wird (indirekt) durch die geltenden baurechtlichen Bestimmungen (z.B. über die Geschosshöhe, die zulässigen Dachformen und das erlaubte Gebäudevolumen) geschützt (Erw. 3d). § 4a alt V PBG – Carports werden in der zugerischen Praxis regelmässig als Kleinbauten angesehen (Erw. 4). Rechtliche Vorgaben betreffend eine maximale Anzahl an Kleinbauten auf einem Grundstück gibt es keine. Es ist somit grundsätzlich erlaubt, mehrere Kleinbauten zu realisieren, sofern sich diese jeweils an die baurechtlichen Vorgaben halten (Erw. 3e). § 27 alt V PBG – Grundsätzlich ist es Aufgabe der Gemeinde, die Pläne die sie für die Beurteilung eines Baugesuchs benötigt, bei der Bauherrschaft einzufordern. Sie kann aus eigenem Ermessen auf das Einverlangen von Dokumenten verzichten, wenn diese für die konkrete Beurteilung des Baugesuchs nicht benötigt werden (Erw. 5).

###### **Aus dem Sachverhalt:**

A. B.W. und M. Z.W. sind Miteigentümerinnen des Grundstücks (GS) Nr. X, Gemeinde F, welches sich in der Wohnzone 2 befindet. Dieses Grundstück betreffend reichte R.W. (nachfolgend: Bauherr) am 21. Dezember 2020 ein Baugesuch Nr. R für den Ersatz eines bestehenden Unterstands durch einen Carport beim 2-Familienhaus Assek.-Nr. A ein. Das Baugesuch wurde am 8. und 15. Januar 2021 im Amtsblatt publiziert und öffentlich aufgelegt.

B. Innert Frist erhob die i. GmbH mit Schreiben vom 25. Januar 2021 bei der Abteilung Planung/Bau/Sicherheit der Gemeinde F Einsprache gegen das Baugesuch.