

## **AG\_GERICHTE AGVE 2017 28 vom 3. Februar 2017**

AG Gerichte, 2017-02-03, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag\\_gerichte\\_agve\\_2017\\_28](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_gerichte_agve_2017_28)

FR: AG\_GERICHTE AGVE 2017 28 du 3 février 2017

IT: AG\_GERICHTE AGVE 2017 28 del 3 febbraio 2017

### **Regeste**

28 Kulturgesetz; Verbandsbeschwerderecht bei Unterschutzstellungen Die Bestimmungen des Baugesetzes zum ideellen Verbandsbeschwerderecht gelangen auch im Beschwerdeverfahren gegen Unterschutzstellungsentscheide nach Kulturgesetz zur Anwendung.

### **Volltext**

Aargau Obergericht Verwaltungsgericht 03.02.2017 AGVE 2017 28

28 Kulturgesetz; Verbandsbeschwerderecht bei Unterschutzstellungen Die Bestimmungen des Baugesetzes zum ideellen Verbandsbeschwerderecht gelangen auch im Beschwerdeverfahren gegen Unterschutzstellungsentscheide nach Kulturgesetz zur Anwendung.

AGVE - Archiv 2017 Bau-, Raumentwicklungs- und Umweltschutzrecht 153 [...] 28 Kulturgesetz; Verbandsbeschwerderecht bei Unterschutzstellungen Die Bestimmungen des Baugesetzes zum ideellen Verbandsbeschwerderecht gelangen auch im Beschwerdeverfahren gegen Unterschutzstellungsentscheide nach Kulturgesetz zur Anwendung. Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 22. Februar 2017, i.S. Aargauer Heimatschutz gegen Erbgemeinschaft B. und Regierungsrat (WBE.2016.350) Aus den Erwägungen 3. 3.1. Verbände und andere juristische Personen des Privatrechts sind nach den allgemeinen Regeln beschwerdebefugt, soweit sie Adressaten oder Drittbetroffene einer angefochtenen Verfügung oder eines Entscheids sind (ULRICH H ÄFELIN /G EORG M ÜLLER /F ELIX U HL - MANN , Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/ St. Gallen 2010, Rz. 1786). Verschiedenen ideellen Verbänden wird indes ein 2017 Obergericht, Abteilung Verwaltungsgericht 154 Beschwerderecht zuerkannt, obwohl sie weder in ihren eigenen Interessen als Verband noch in den Interessen ihrer Mitglieder betroffen sind. Die Notwendigkeit der ideellen Verbandsbeschwerde folgt aus der Bedeutung öffentlicher Interessen, deren Wahrung mangels engagierter Vertretung durch die Behörden oder aus prozessrechtlich begründeten Konstellationen ohne die Zulässigkeit der ideellen Verbandsbeschwerde ungenügend wäre (MICHAEL MERKER , Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38-72 [a]VPRG, Zürich 1998, § 38 N 219). Das ideelle Verbandsbeschwerderecht ist dabei in einem gewissen Sinn eine Privatisierung der Wahrung öffentlicher Interessen (MERKER , a.a.O., § 38 N 220). Nach § 42 Abs. 1 lit. b VPRG ist zur Beschwerde jede Organisation befugt, die durch Bundesrecht oder kantonales Recht zur Beschwerde ermächtigt ist. Die gesetzliche Grundlage des ideellen Verbandsbeschwerderechts in der aargauischen Verwaltungsrechtspflege ergibt sich demnach aus § 42 Abs. 1 lit. b VPRG i.V.m. einer spezialgesetzlichen Ermächtigung. 3.2. 3.2.1. Im Bundesrecht steht Organisationen, die sich

der Denkmal- pflege widmen, das Beschwerderecht gegen Verfügungen der kanton- nalen Behörden oder der Bundesbehörden zu, wenn sie gesamtschweizerisch tätig sind und rein ideelle Zwecke verfolgen (Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG). Eine Beschwerde ist unter dem NHG ge- genüber Verfügungen vorgesehen, die "in Erfüllung einer Bundesauf- gabe" gemäss Art. 2 NHG ergangen sind (BGE 123 II 5, Erw. 2c; P ETER M. K ELLER , in: P ETER M. K ELLER /J EAN -B APTISTE Z UFFEREY /K ARL L UDWIG F AHRLÄNDER [Hrsg.], Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 12 N 4). Zwar ist nicht erforderlich, dass ein vom Bund nach Art. 5 NHG inventarisiertes Schutzobjekt betroffen ist. Indessen muss der Streitgegenstand eine Rechtsmaterie betreffen, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt und bundesrechtlich geregelt ist (BGE 139 II 271, Erw. 9.3 f.). Im vorliegenden Fall war vor den Vorinstanzen die Unterschut- stellung eines Objekts von kantonaler Bedeutung streitig. Die Erhal- 2017 Bau-, Raumentwicklungs- und Umweltschutzrecht 155 tung von Baudenkmalern mit kantonaler Bedeutung stellt weder eine Bundesaufgabe dar, noch weist die Unterschutzstellung einen Bezug zu bundesrechtlich geregelten Aufgaben auf. Daher ist aus dem Bun- desrecht keine Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers abzu- leiten. Die Beschwerdebefugnis im Rahmen eines Unterschutzstel- lungsverfahrens gemäss Kultugesetz bestimmt sich somit vorliegend ausschliesslich nach kantonalem Recht. 3.2.2. Im kantonalen Recht wurden Verbände und Vereine, die sich - wie der Beschwerdeführer - gemäss ihren Statuten für den Schutz von Natur und Landschaft einsetzten, bereits vor Erlass des aVRPG wie auch nach dessen Inkrafttreten gewohnheitsrechtlich zur Erhe- bung von Rechtsmitteln im Verwaltungs- und Verwaltungsjustizver- fahren zugelassen (vgl. zum Ganzen AGVE 1988, S. 409; M ERKER , a.a.O., § 38 N 227 mit Hinweisen). Am 1. Januar 1976 ist das Denk- malschutzdekret (aufgehoben) in Kraft getreten. Gemäss § 5 DSD konnten u.a. private Organisationen, die sich statutengemäss der Denkmalpflege widmen, der kantonalen Kommission für Denkmal- pflege eine Unterschutzstellung eines Denkmals beantragen. Im Ur- teil vom 14. Mai 1993 erkannte das Verwaltungsgericht, dass die Bestimmungen des Denkmalschutzdekrets in den §§ 5 und 6 DSD kein Verbandsbeschwerderecht begründen. Im Gegenteil: Private Or- ganisationen werden durch das Dekret vom Beschwerderecht (sogar) vom früheren gewohnheitsrechtlichen Beschwerderecht ausgeschlos- sen (AGVE 1993, S. 404 ff.). Mit Inkrafttreten des Baugesetzes am 1. April 1994 wurde die Beschwerdebefugnis gesamtkantonalen Organisationen im kantona- len Recht erstmals positiv umschrieben. Gemäss § 4 Abs. 3 BauG in der bis 31. Dezember 2009 geltenden Fassung konnten gesamtkanto- nale Organisationen unter anderem Beschwerden erheben, wenn es um Anordnungen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes ging. Mit der Revision vom 10. März 2009 wurden die Bestimmun- gen über das Verbandsbeschwerderecht neu gefasst und die Absätze 4 bis 6 eingefügt. Inhaltlich erfolgte eine Anpassung an das Bundes- recht, ohne dass die ursprüngliche Grundbestimmung in Absatz 3 in- haltlich abgeändert worden wäre (vgl. (M ARTIN G OSSWEILER , in: 2017 Obergericht, Abteilung Verwaltungsgericht 156 A NDREAS B AUMANN /R ALPH V AN D EN B ERGH /M ARTIN G OSS - WEILER /C HRISTIAN H ÄUPTLI /E RICA H ÄUPTLI -S CHWALLER /V ERENA S OMMERHALDER F ORESTIER [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 4 N 10 unter Hinweis auf die Bot- schaft). Voraussetzung des ideellen Verbandsbeschwerderechts ist, dass sich die betroffenen Verbände statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz widmen und mindestens 10 Jahre vor Einreichung eines Rechtsmittels gegründet wurden (§ 4 Abs. 3 Satz 2 aBauG; bzw. Abs. 6). Das BVU führt ein Verzeichnis der beschwerdeberech- tigten Organisationen (§ 4 Abs. 5 BauG). Am 1.

Januar 2010 trat schliesslich das Kulturgesetz in Kraft. Eine Zielsetzung der Neuregelung des Kulturgüterschutzes war insbesondere die Stärkung der Rechtsgrundlagen in den Bereichen Denkmalpflege und Archäologie. Gemäss Botschaft zum Kulturgesetz war es im Lichte des Legalitätsprinzips angezeigt, die Denkmalpflege in einem Gesetz und einer Verordnung zu regeln und das bisherige Denkmalschutzdekret ersatzlos aufzuheben (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 20. August 2008 [Botschaft KG], 08.246, S. 19).

3.2.3. Das Baugesetz hält fest, dass die Erhaltung, die Pflege und die Gestaltung von Landschaften, von Gebieten und Objekten des Natur- und Heimatschutzes sowie von Ortsbildern und Aussichtspunkten Sache des Kantons und der Gemeinden sind (§ 40 Abs. 1 BauG). Zur Erfüllung dieser Aufgaben treffen Kanton und Gemeinden die erforderlichen Massnahmen, indem sie insbesondere Vorschriften oder Verfügungen über den Schutz, die Gestaltung und den Unterhalt von Schutzobjekten erlassen (§ 40 Abs. 3 lit. b BauG; vgl. auch Richtplangentext des Kantons Aargau vom 20. September 2011, S. 1.5, S. 2). Das Kulturgesetz regelt die Erhaltung und Pflege der Kulturgüter im 4. Titel. Zum Schutz von Baudenkmalern wird ein öffentliches Inventar der Baudenkmalern geführt (§ 26 KG). Die Unterschutzstellung ist in §§ 27 ff. KG geregelt. Erstinstanzlich entscheidet das BKS (§ 27 Abs. 2 KG i.V.m. § 1 VKG) über die Unterschutzstellung. Das BKS legt den sachlichen und örtlichen Schutzzumfang, die Schutzvorkehrungen und allfällige Nutzungsbeschränkungen fest (§ 27 Abs. 2 KG). Das Verfahren der Unterschutzstellung wird sodann durch den Regierungsrat durch Verordnung geregelt (§ 27 Abs. 3 i.V.m. 55 KG). Die Verordnung zum Kulturgesetz enthält zum Verfahren der Unterschutzstellung von Baudenkmalern folgende Bestimmungen:

Unterschutzstellungsverfahren werden vom BKS von Amtes wegen oder auf Gesuch hin eingeleitet. Gesuchsberechtigt sind unter anderem Organisationen, die sich auf kantonaler Ebene statutengemäss der Denkmalpflege widmen (§ 27 Abs. 1 VKG). Das Departement holt vor jeder Unterschutzstellung bei der Kommission für Denkmalpflege und Archäologie eine Stellungnahme zur Schutzwürdigkeit und zur kantonalen Bedeutung des Baudenkmalers ein (Abs. 2). Die Stellungnahme der Kommission geht sodann zur Vernehmlassung an die Parteien (Abs. 3). Im Übrigen gelten die Vorschriften des VRPG (Abs. 4). Die Erhaltung und Pflege von Kulturgütern (Baudenkmalern, beweglichen Kulturgütern und archäologischen Hinterlassenschaften) richtet sich gemäss § 40b Abs. 1 Satz 1 BauG nach dem Kulturgesetz. Vorbehalten werden die Bestimmungen über die Raumentwicklung und Enteignung (§ 40b Abs. 1 Satz 2 BauG). Die Bedeutung dieses Vorbehalts ist durch Auslegung zu ermitteln und es ist insbesondere zu klären, ob § 4 Abs. 3 BauG betreffend das Verbandsbeschwerderecht als Bestimmung unter dem Titel "1. Einleitung" in Unterschutzstellungsverfahren nach Kulturgesetz Anwendung findet.

3.3. 3.3.1. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss das Gesetz in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck sowie den ihm zu Grunde liegenden Wertungen ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei 2017 Obergericht, Abteilung Verwaltungsgericht 158 befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 140 I 305, Erw. 6.1).

3.3.2. Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut. § 40b Abs. 1

Satz 2 BauG kann in dem Sinne verstanden werden, dass die Bestimmungen des BauG, insbesondere über die Enteignung vorbehalten sind. Daraus würde folgen, dass die Einleitungsbestimmungen im 1. Teil und insbesondere die Bestimmung über das ideelle Verbandsbeschwerderecht in § 4 Abs. 3 BauG in Unterschutzstellungsverfahren von kantonalen Denkmälern anwendbar sind.

3.3.3. Das historische Auslegungselement stützt sich auf die Materialien der Gesetzgebung. Art. 40b Abs. 1 BauG wurde im Rahmen der Neuschaffung des Kulturgesetzes eingefügt. Die Botschaft zum Kulturgesetz hält zu § 40b Abs. 1 BauG fest, diese Bestimmung im Baugesetz möge in rechtssetzungstechnischer Hinsicht unnötig erscheinen. Mit dem Vorbehalt der Bestimmungen über die Raumentwicklung und Enteignung werde indessen klargestellt, dass dem Kanton "neben den Schutzmassnahmen des Kulturgesetzes wie bisher auch die Instrumente der Raumentwicklung zur Verfügung stehen und die Vorschriften zur Enteignung auch für Unterschutzstellungen von Baudenkmalern oder archäologischen Hinterlassenschaften gemäss Kulturgesetz anwendbar sind" (Botschaft KG, S. 58 f.). Mit anderen Worten sind nach dem Erlass des Kulturgesetzes kommunale und kantonale Unterschutzstellungen im Nutzungsplanungsverfahren weiterhin möglich. Festzuhalten ist weiter, dass mit dem Kulturgesetz und dessen Verordnung keine Bestimmungen zu den Rechtsmittelverfahren erlassen wurden. Den Materialien zum Kulturgesetz lässt sich nichts entnehmen, wonach das Verbandsbeschwerderecht gemäss § 4 Abs. 3 BauG, wie es seit 1. April 1994 mit Inkrafttreten des Baugesetzes 1993 gewährleistet ist, beim Schutz von Baudenkmalern durch den Kanton hätte eingeschränkt oder aufgehoben werden sollen.

2017 Bau-, Raumentwicklungs- und Umweltschutzrecht 159

3.3.4. Im Rahmen der systematischen Auslegung ist unter anderem die Stellung einer gesetzlichen Regelung in der Rechtsordnung zu berücksichtigen. Die Begriffe Naturschutz und Heimatschutz sind in der Gesetzgebung des Bundes eng gekoppelt, sowohl die Bundesverfassung (Art. 78 BV) als auch das NHG verwenden sie als Einheit. Natur- und Heimatschutz ist überwiegend raumbezogen, die Schutzgegenstände sind Elemente der Landschaft (J OSEF R OHRER, in: K ELLER /Z UFFEREY /F AHLRÄNDER [Hrsg.], a.a.O., 1. Kap., N 8). Der Heimatschutz im Sinne des NHG widmet sich dem Schutz und der Pflege des baulichen Erbes und der historisch bedeutsamen Orte. Er umfasst als übergeordneter Begriff auch die Denkmalpflege mit der Archäologie und die Ortsbildpflege (R OHRER, a.a.O., N 30). Da der Begriff des Natur- und Heimatschutzes ein Rechtsbegriff auf Verfassungsebene ist, kommt ihm in der ganzen Schweiz dieselbe Bedeutung zu. Wenn also § 4 Abs. 3 BauG die Formulierung "im Bereich des Natur- und Heimatschutzes" wählt, ist zwingend davon auszugehen, dass diese Formulierung inhaltlich (mindestens) dem entsprechenden bundesrechtlichen Begriff des Art. 78 BV und des NHG entspricht (G OSSWEILER, a.a.O., § 4 N 62). Mit § 4 Abs. 3 bis 6 BauG besteht eine allgemeine Legitimationsgrundlage für das Verbandsbeschwerderecht gegen Anordnungen in der Denkmalpflege. § 36 Abs. 2 KV trägt dem Kanton auf, Kulturgüter zu erhalten. Die Kantonsverfassung reiht den Heimatschutz, die Denkmalpflege und die Archäologie in die Kulturaufgabe ein (K URT E ICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986, § 36 N 4). Gemäss § 36 Abs. 2 KV ist der Schutz von Baudenkmalern nicht exklusiv dem Sachgesetz über die Kultur oder Kulturförderung vorbehalten, sondern kann auch Gegenstand des Baugesetzes sein (vgl. E ICHENBERGER, a.a.O., § 36 N 4).

3.3.5. Unstreitig ist der Beschwerdeführer gemäss § 4 Abs. 3 BauG beschwerdeberechtigt, wo Unterschutzstellungen von kommunalen oder kantonalen (Denkmal-) Schutzobjekten mit raumplanungsrechtlichen Instrumenten (Nutzungsplan

und Nutzungsordnung) umge- 2017 Obergericht, Abteilung Verwaltungsgericht 160 setzt werden. Die ideelle Verbandsbeschwerde gemäss § 4 Abs. 3 BauG ist sodann im Baubewilligungsverfahren zulässig. Angesichts der Tatsache, dass eine Unterschutzstellung von Baudenkmälern im kantonalen Nutzungsplanverfahren (§ 10 BauG) von der Beschwerdebefugnis ideeller Verbände erfasst wird, erscheint ein Ausschluss der beschwerdeberechtigten Organisationen im Verfahren vor dem BKS weder naheliegend noch systematisch überzeugend. Änderungen im Verfahrensrecht der Unterschutzstellung wurden durch das Kulturgesetz grundsätzlich nicht angestrebt. Kein Thema war insbesondere ein Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts gemäss § 4 Abs. 3 BauG. Sinn und Zweck von § 4 Abs. 3 BauG und § 40b Abs. 1 Satz 2 BauG erfordern vielmehr eine kohärente Anwendung des Verbandsbeschwerderechts. Ebenfalls für ein Verbandsbeschwerderecht gegen Unterschutzstellungsentscheide nach KG spricht der Zweckartikel in § 1 Abs. 1 BauG. Danach soll das Baugesetz die Voraussetzungen schaffen, damit die Zielsetzungen und Grundsätze des Bundesrechts und der Kantonsverfassung auf den Gebieten der Raumentwicklung, des Bauwesens und des Umweltschutzes verwirklicht werden können. 3.3.6. Die Auslegung von § 40b Abs. 1 BauG ergibt somit zusammenfassend, dass § 4 Abs. 3 BauG betreffend das ideelle Verbandsbeschwerderecht auch bei Unterschutzstellungsentscheiden nach KG zur Anwendung gelangt und diese gesetzliche Grundlage für die Beschwerdebefugnis gesamtkantonalen Organisationen im Bereich des Heimatschutzes in den Verfahren nach KG Anwendung findet. 4. 4.1. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die von § 42 Abs. 1 lit. b VPRG verlangte gesetzliche Grundlage des ideellen Verbandsbeschwerderechts gegen Unterschutzstellungsentscheide nach Kulturgesetz § 4 Abs. 3 BauG bildet. Die von den Beschwerdegegnern angeführte Rechtsprechung in AGVE 1993, S. 404 zum früheren Denkmalschutzdekret ist überholt. § 42 Abs. 1 lit. b VPRG ver- 2017 Bau-, Raumentwicklungs- und Umweltschutzrecht 161 langt für die Beschwerdebefugnis im Kulturgüterschutz keine explizite Erwähnung des Verbandsbeschwerderechts im Kulturgesetz. Die weiteren Eintretensvoraussetzungen beim Verbandsbeschwerderecht (§ 4 Abs. 6 BauG) sind nicht strittig. Der Beschwerdeführer setzt sich gemäss Statuten vom 5. September 1998 für "die Erhaltung des Kulturguts als Zeuge der Zeit" ein und ist im kantonalen Verzeichnis der einwendungs- und beschwerdeberechtigten Organisationen gemäss § 4 Abs. 5 BauG eingetragen. 4.2. Die Beschwerde ist demzufolge gutzuheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz aufzuheben. Nachdem die Vorinstanz einen Nichteintretensentscheid gefällt hat und dem Verwaltungsgericht die notwendige Kognition fehlt (§ 55 Abs. 1 VPRG), ist die Sache zum Erlass eines materiellen (Beschwerde-) Entscheids über die Unterschutzstellung an die Vorinstanz zurückzuweisen (§ 49 VPRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.