

TG_OBERGERICHT TVR 2016 Nr. 9 vom 7. September 2016

Tg Obergericht, 2016-09-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/tg_obergericht_TVR_2016_Nr._9

FR: TG_OBERGERICHT TVR 2016 Nr. 9 du 7 septembre 2016

IT: TG_OBERGERICHT TVR 2016 Nr. 9 del 7 settembre 2016

Regeste

Rechtsmittelberechtigung der Gemeinde, Unparteilichkeit der Einsprachebehörde im Plangenehmigungsverfahren, Relevanz der Inventare für die Unterschutzstellung, Umfang der Unterschutzstellung, Kostenbefreiung des Gemeinwesens, Kostenpflicht ideeller Organisationen

Erwägungen

E. 1

Als Eigentümerin einer Liegenschaft ist eine Gemeinde berechtigt, Schutzanordnungen gestützt auf das TG NHG beim Verwaltungsgericht anzufechten (E. 1.4).

E. 1.4.1

Zu prüfen ist die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin 1 als Gemeinde. Der Beschwerdeführer 2 führt hierzu aus, es fehle der Beschwerdeführerin 1 an der Legitimation, um gegen einen Genehmigungsentscheid Beschwerde führen zu können. Eine Gemeinde ist zur Erhebung des Rechtsmittels berechtigt, wenn sie von einem Entscheid berührt ist und die Verletzung schutzwürdiger Interessen geltend macht. Ein schutzwürdiges Interesse der Gemeinde liegt dann vor, wenn der angefochtene Entscheid entweder den Bereich kommunaler Rechtssetzung oder kommunaler Selbstverwaltung betrifft, soweit das kantonale Recht keine abschliessende Regelung enthält und den Gemeinden eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, eine qualifizierte Eigenständigkeit belässt (TVR 2011 Nr. 8, E. 1.3.4, TVR 1998 Nr. 35, E. 2a). Sodann ist eine Gemeinde auch dann zur Beschwerde legitimiert, wenn sie hierzu durch ein Gesetz für berechtigt erklärt wird (§ 44 Ziff. 2 VRG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Gemeinde zur Beschwerde legitimiert, wenn sie gleich oder ähnlich wie ein Privater in ihren materiellen oder vermögensrechtlichen Interessen berührt ist. Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Gemeinde als Eigentümerin von Sachen im Finanzvermögen betroffen ist (Fedi/Meyer/Müller, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau, Basel 2014, § 44 N. 13).

E. 1.4.2

Laut § 10 TG NHG ist es Sache der Gemeinden, den Schutz und die Pflege erhaltenswerter Objekte zu sichern, wobei dies in erster Linie durch Reglemente oder Nutzungspläne nach Baugesetz zu geschehen hat. Die Kompetenz zum Erlass von Schutzplänen und dadurch auch die Auswahl der darin enthaltenen Objekte liegen demnach bei den Gemeinden. Sie haben somit eine erhebliche Entscheidungsfreiheit, weshalb sie zur Beschwerdeführung in diesem Bereich grundsätzlich legitimiert sind. Dies muss sowohl mit Bezug auf die Anfechtung des Rekursentscheids als auch mit Bezug auf die Anfechtung des Genehmigungsentscheids gelten, weil ansonsten die Möglichkeit sich widersprechender

Genehmigungs- und Beschwerdeentscheide bestünde.

E. 1.4.3

Die umstrittene Liegenschaft steht zudem im Eigentum der Beschwerdeführerin 1. Auch wenn diese dort zurzeit Asylbewerber untergebracht hat, ist davon auszugehen, dass es sich dabei um Finanzvermögen und nicht um Verwaltungsvermögen handelt. Die Beschwerdeführerin 1 hat die Liegenschaft als Schenkung erhalten. Bei Anordnungen betreffend das Finanzvermögen sind aber Gemeinden grundsätzlich zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Beschwerdeführerin 1 ist daher auch aus diesem Grunde zur Beschwerdeführung legitimiert. 2.

E. 2

Hat eine Gemeinde beim Erlass eines Schutzplans ein erhebliches Eigeninteresse, weil ein Gebäude in ihrem Eigentum Gegenstand des Einspracheverfahrens bildet, so hat das Departement über Einsprachen betreffend dieses Gebäude zu entscheiden (E. 2).

E. 2.1

Der Beschwerdeführer 2 machte in seiner Beschwerdeantwort vom 20. November 2015 erneut geltend, dass die Beschwerdeführerin 1 die Ausstandsvorschriften nicht beachtet habe. Dies müsse umso mehr gelten, als sich die Beschwerdeführerin 1 die fragliche Liegenschaft 1992 gegen die blosser Übernahme einer kleinen Hypothek von Fr. 25'000.-- habe schenken lassen. Im öffentlich beurkundeten Abtretungsvertrag habe sie dabei der Schenkerin versprochen, sicherzustellen, dass der heutige Bestand, Zweck und das Erscheinungsbild der Liegenschaft möglichst lange erhalten bleibe.

E. 2.2

Die Vorinstanz führte hierzu in ihrem Entscheid aus, dass in verwaltungsrechtlichen Verfahren die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Behörden nicht zur Organisationsmaxime erhoben werden könnten. Die Beschwerdeführerin 1 habe daher nicht die gleich strengen Voraussetzungen an Unparteilichkeit und Unabhängigkeit vorzuweisen wie eine richterliche Behörde. Der Beschwerdeführer 2 weise in diesem Zusammenhang auf TVR 2002 Nr. 1 hin, wonach für Einsprachen gegen einen Gestaltungsplan eine analoge Anwendung von § 109 des damals geltenden Planungs- und Baugesetzes angeordnet worden sei, weil ca. 40% des Landes innerhalb des Perimeters im Eigentum der Gemeinde stand. Vorliegend gehe es jedoch nur um die Unterschutzstellung von drei bzw. vier Objekten im aufgelegten Schutzplan, welcher insgesamt 41 Kulturobjekte enthalte. Das TG NHG kenne keine analoge Bestimmung zu § 113 PBG. Der Schutzplan sei zwar Sondernutzungs- aber nicht Gestaltungsplan und damit könne die zitierte Rechtsprechung nicht unesehen übernommen werden. Würde die Auffassung des Beschwerdeführers 2 zutreffen, müsste das DBU, sobald auch nur ein streitbetroffenes Objekt (oder wenige) im Eigentum der Gemeinde stünden, alle Einsprachen gegen einen Schutzplan behandeln. Das sei sicher nicht die Absicht des Gesetzgebers. Auch könne das DBU nicht nur diejenigen Einsprachen entscheiden, welche das Objekt der Gemeinde beträfen, denn dadurch würde eine Aufspaltung der Zuständigkeit und damit des Rechtsmittelweges resultieren, was weit jenseits des Gesetzes zu liegen käme.

E. 2.3

Laut § 10 TG NHG sichern die Gemeinden Schutz und Pflege erhaltenswerter Objekte in erster Linie durch Reglemente oder Nutzungspläne nach Baugesetz (heute PBG). Das PBG

selber kennt den Begriff des Nutzungsplans nur als Überbegriff (Ziff. 2.2.2 Nutzungspläne), unterscheidet danach in §§ 17 ff. aber lediglich zwischen Zonenplänen und Sondernutzungsplänen. Bei einem Schutzplan wie dem hier angefochtenen handelt es sich nicht um einen Zonenplan, sondern - wie die Vorinstanz bereits zutreffend feststellte - um einen Sondernutzungsplan (vgl. Ziffer 2.2.2.2, §§ 23 ff. PBG). In § 23 ff. PBG werden jedoch lediglich der Gestaltungsplan (§ 23 PBG) sowie der Baulinienplan (§ 25 PBG) namentlich erwähnt. Um einen Gestaltungsplan handelt es sich aber offensichtlich ebenso wenig wie um einen Baulinienplan. Vielmehr handelt es sich beim hier strittigen Schutzplan um eine eigentümergebundene Festlegung der Schutzobjekte.

E. 2.4

Die Vorinstanz hat korrekt ausgeführt, dass in Fällen, in denen eine Gemeinde in einem umstrittenen Bewilligungsverfahren Partei und ihre Behörde für die Bewilligung zuständig sei, laut § 113 Abs. 1 PBG das Departement an dessen Stelle zu treten habe. Mit der Bestimmung von § 113 Abs. 1 PBG hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass eine Gemeinde über Fälle, in denen sie ein erhebliches Eigeninteresse am Ausgang eines Verfahrens hat, aus rechtsstaatlichen Gründen nicht selber entscheiden soll. Dieser fundamentale Grundsatz gilt auch für den Staat oder eine seiner unselbständigen Anstalten (§ 113 Abs. 2 VRG). Diesen Gedanken hat das Verwaltungsgericht in TVR 2002 Nr. 1 aufgenommen. Dort ging es um die Frage des Ausstands einer Gemeinde als Einsprachebehörde im Gestaltungsplanverfahren, wobei sie selbst 40% des Landes im Gestaltungsplanperimeter besass. Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, ob in einem Verfahren das Gebot der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit von Verwaltungsbehörden verletzt sei, wie es sich aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 29 Abs. 1 BV ableite, müsse jeweils aufgrund des Einzelfalls beurteilt werden. Angesichts der Abhängigkeit zumindest eines Eigentümers von der Gemeinde als Grundeigentümerin bezüglich der Überbaubarkeit der ihm zugewiesenen Parzelle müsse daraus geschlossen werden, dass auch die geringen Anforderungen an Unparteilichkeit und Unabhängigkeit verletzt seien. Das Verwaltungsgericht fand in TVR 2002 Nr. 1 die Lösung darin, dass analog der Regelung von § 113 bzw. § 109 aPBG vorgegangen werde, sodass die kommunale Planungshoheit grundsätzlich nicht eingeschränkt werde, in Einsprachefällen jedoch das Einspracheverfahren durch das DBU durchzuführen sei. Seien objektiv betrachtet erhebliche Eigeninteressen zu vermuten und sei der Gestaltungsplan wegen erhobener Einsprachen strittig, so seien diese nicht mehr durch die verfügende Gemeinde, sondern durch das Departement zu beurteilen.

E. 2.5

Die Beschwerdeführerin 1 kann nicht bestreiten, dass mit Bezug auf die Frage, ob das Gebäude Nr. YY unter Schutz gestellt werden soll, ganz erhebliche Eigeninteressen bestehen. Es wurde dargelegt, dass nicht zuletzt auch finanzielle Gründe für den Abbruch des Gebäudes sprechen, weil dadurch eine kostengünstigere Bachsanierung des T-baches möglich würde. Eine Unterschutzstellung würde aber auch eine Sanierung des Gebäudeinnern erheblich einschränken und wohl verteuern. In Fällen, in denen die Gemeinde ein so erhebliches Interesse an der Nichtunterschutzstellung hat, lässt sich das Problem nicht anders lösen, als dass auch hier in analoger Anwendung von § 113 PBG das DBU über die Einsprache zu entscheiden gehabt hätte. Die Beschwerdeführerin 1 hat daher zu Unrecht über die Einsprache der Beschwerdeführerin 2 vom 13. September 2012 entschieden. Vielmehr hätte sie die Angelegenheit an die Vorinstanz zum Entscheid über

die Einsprache überweisen müssen. Dies würde im Ergebnis bedeuten, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen wäre, damit diese einen erneuten Entscheid als Einspracheinstanz treffe. Nachdem aber das DBU den erhobenen Rekurs mit voller Kognition bereits materiell beurteilt hat, somit also diejenige Instanz mit voller Kognition darüber befand, die ohnehin den Einspracheentscheid hätte treffen müssen, käme es einem formalistischen Leerlauf gleich, die Sache aufzuheben und zur Behandlung als Einsprache an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. TVR 2008 Nr. 6, E. 2d). Eine Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz aus diesem Grund kann somit unterbleiben. Vielmehr ist die Sache nun materiell zu beurteilen. 3.

E. 3

Auch wenn die Aufnahme der im Hinweisinventar als „besonders wertvoll“ und „wertvoll“ eingestuften Kulturobjekte in den Schutzplan gemäss dem behördenverbindlichen Richtplan nicht mehr zwingend ist, so hat die Einstufung eines Gebäudes als „wertvoll“ nach wie vor für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit eine erhebliche Bedeutung. Wie weit das öffentliche Interesse an einer Unterschutzstellung reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt denkmalpflegerischen Schutz verdient, ist im Einzelfall sorgfältig zu prüfen (E. 3).

E. 3.1

Gemäss § 1 Abs. 1 TG NHG sind Natur und Landschaft sowie das kultur-geschichtliche Erbe, insbesondere erhaltenswerte Objekte, zu schützen und zu pflegen. Erhaltenswerte Objekte können unter anderem sein: Siedlungen, Siedlungsteile, Baugruppen, Bauten, Bauteile oder Anlagen samt Ausstattung und Umgebung von kulturgeschichtlicher Bedeutung, die sich zum Beispiel durch architektonisch-formale oder handwerkliche Qualitäten auszeichnen (§ 2 Abs. 1 Ziff. 4 TG NHG). Hinweise auf erhaltenswerte Objekte ergeben sich vor allem aus Inventaren, Sach- und Richtplänen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden (§ 2 Abs. 2 TG NHG). Den Schutz und die Pflege erhaltenswerter Objekte sichern in erster Linie die Gemeinden durch Reglemente oder Nutzungspläne nach Baugesetz. Zum gleichen Zweck können die Gemeindebehörden durch Entscheide Anordnungen über erhaltenswerte Einzelobjekte treffen (§ 10 Abs. 1 TG NHG). Die Anordnungen der Gemeinden können in Eingliederungs- oder Gestaltungsvorschriften, Abbruchverboten, Nutzungsbeschränkungen, umfassenden Eingriffsverboten oder Bewirtschaftungsvorschriften bestehen. Sie haben den Grundsatz der Verhältnismässigkeit in sachlicher und örtlicher Hinsicht zu wahren (§ 10 Abs. 2 TG NHG).

E. 3.2

Massnahmen zum Zweck des Baudenkmalschutzes sind immer mit Eigentumsbeschränkungen verbunden, weshalb die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) im Zentrum gerichtlicher Überprüfungen bei Unterschutzstellungen steht (Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 176). Die Einschränkung der Eigentumsgarantie ist zulässig, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage sowie ein öffentliches Interesse bestehen und die Massnahme verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Die für eine Unterschutzstellung von Baudenkmalern im Kanton Thurgau massgeblichen gesetzlichen Grundlagen wurden in E. 2.1 zitiert. Zu prüfen ist demnach weiter, ob für die von der Vorinstanz angeordnete Unterschutzstellung ein genügendes öffentliches Interesse vorhanden ist, welches das Interesse der Beschwerdeführerin an der uneingeschränkten Nutzung ihrer Liegenschaft überwiegt.

E. 3.3

Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses öffentliche Interesse reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt denkmalpflegerischen Schutz verdient, ist im Einzelfall sorgfältig zu prüfen. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, hat eine sachliche, auf wissenschaftlichen Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt. Eine Baute soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen 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 (Urteil des Bundesgerichts 1C_553/2010 vom 23. Februar 2011 E. 2.1, BGE 120 Ia 270 E. 4a, TVR 2014 Nr. 13, E. 2.2.2). Das Bundesgericht nimmt die Güterabwägung, ob das öffentliche Interesse an einer denkmalpflegerischen Schutzmassnahme private oder andere öffentliche Interessen überwiegt, regelmässig unter dem Aspekt des öffentlichen Interesses und nicht innerhalb der Verhältnismässigkeitsprüfung vor. Damit hebt das Bundesgericht hervor, dass eine grundrechtseinschränkende Schutzmassnahme als grundlegende Voraussetzung das private und auch andere öffentliche Interessen überwiegen muss. Diese Vorgehensweise geht einerseits auf den gesetzlichen Denkmalpflegebegriff ein, der verlangt, dass nur herausragende Objekte Schutz verdienen. In diesem Prüfungsschritt untersucht das Bundesgericht detailliert, welche einzelnen Teile eines betroffenen Objekts schutzwürdig sind und welche nicht. Andererseits wird die Frage der Erhaltung eines Schutzobjekts den vielfältigen anderen, vorab rechtlichen Interessen gegenübergestellt. Erst das Resultat dieser Triage wird anschliessend in der Verhältnismässigkeitsprüfung insgesamt auf seine Zumutbarkeit geprüft (Engeler, a.a.O., S. 188).

E. 3.4

Um die soeben beschriebene Interessenabwägung vornehmen zu können, ist zunächst der Schutzwert der Liegenschaft der Beschwerdeführerin 1 zu prüfen. Ebenso ist auch der Frage nachzugehen, in welchem Umfang ein Objekt geschützt werden soll, um dem eigentlichen Schutzzweck nachkommen zu können.

E. 3.4.1

Die hier strittige Liegenschaft ist im kantonalen Hinweisinventar mit dem Prädikat „wertvoll“ eingestuft. Ziffer 1.9 des kantonalen Richtplans (KRP) hält unter dem Titel „erhaltenswerte Bauten“ fest, was folgt: „Erhaltenswerte Bauten sind zu schützen und zu pflegen. Der Schutz schliesst auch das Innere der Bauten (Ausstattung) und die Umgebung ein. Eingriffe sind fachgerecht vorzunehmen. Zur Ausgangslage gehören die geschützten Bauten. Auf der Basis der Hinweisinventare regeln die Gemeinden den Schutz und die Pflege der erhaltenswerten Bauten.“ Die Formulierung von Ziffer 1.9 KRP gilt seit 2010. In der Ausgabe von 1996 war in Ziffer 1.9 die folgende Formulierung zu finden: „Die in den neueren Hinweisinventaren (circa ab 1985) als „besonders wertvoll“ und „wertvoll“ eingestuftes Kulturobjekte sind durch die Gemeinden zu schützen.“

E. 3.4.2

Auch wenn in der Zwischenzeit die Aufnahme der im Hinweisinventar als „besonders wertvoll“ und „wertvoll“ eingestuften Kulturobjekte gemäss dem behördenverbindlichen Richtplan nicht mehr zwingend ist (vgl. hierzu TVR 2014 Nr. 13, E. 2.3), so hat die Einstufung eines Gebäudes als „wertvoll“ nach wie vor für deren Schutzwürdigkeit eine erhebliche Bedeutung. Das Hinweisinventar bildet nach wie vor die „Grundlage und Leitlinie bei der Auswahl erhaltenswerter Objekte“ (TVR 1998 Nr. 14, E. 3c/cc, Entscheid des Verwaltungsgerichts VG.2011.190/E vom 20. Juni 2012).

E. 3.5

Was den Schutzzumfang betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz einzelner Bauteile ohne Rücksicht auf das Zusammenwirken von Innerem und Äusserem der heutigen Auffassung über den Denkmalschutz nicht mehr entspricht. So hat das Bundesgericht in BGE 109 Ia 257 E. 5a im Hinblick auf die Unterschutzstellung des Café Odeon in Zürich ausgeführt, die Schutzwürdigkeit des Innern ergebe sich insbesondere auch aus dem Zusammenspiel von Fassaden und Innenraum. Bei einer Teilunterschutzstellung ist daher darauf zu achten, dass der Denkmalwert des Ganzen durch den Wegfall einzelner nicht geschützter Teile im Innern nicht infrage gestellt wird. Bei der Beurteilung der einzelnen Teile ist somit deren Bedeutung für das Verständnis und die Kohärenz des Ganzen mit in die Betrachtung einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Anerkennung der Schutzbedürftigkeit einzelner Gebäudeteile sind namentlich der Bezug der Innenräume zum Aussenraum, ihre städtebauliche Relevanz und ihre künstlerische Bedeutung (BGE 120 Ia 270 E. 4b). 4.

E. 4

Die Unterschutzstellung innerer Bauteile, Raumstrukturen und fester Ausstattung unbeweglicher Denkmäler im Eigentum Privater ist bei einer behördlichen Unterschutzstellung nur bei einem überragenden öffentlichen Interesse am kulturellen Erbe gerechtfertigt (E. 4.3).

E. 4.1

Es wurde bereits dargelegt, dass nur die Pflicht zur Unterschutzstellung des Haupthauses (Gebäude Nr. YY) Gegenstand dieses Verfahrens ist, nicht jedoch der angebaute Schopf. Nur diese Anordnung wurde angefochten. Der Hinweis der Beschwerdeführerin 2, es gelte die Offizialmaxime, weshalb das Verwaltungsgericht auch die Nichtunterschutzstellung der anderen Gebäude überprüfen könne, verfährt nicht. Das Verwaltungsgericht darf den angefochtenen Entscheid nicht zum Nachteil der Beschwerdeführerin 1 abändern (§ 61 VRG). Dies muss umso mehr gelten, als der Beschwerdeführer 2 den vorinstanzlichen Entscheid selbst angefochten hat, jedoch nur im Hinblick auf die Kostenfolgen. Er hätte ohne Weiteres die Möglichkeit gehabt, eine weitergehende Unterschutzstellung zu verlangen. Zu prüfen ist demnach, ob das Gebäude Nr. YY (Wohnhaus ohne Schopf) zu Recht integral unter Schutz gestellt wurde. Dabei fällt auf, dass sich die Auffassung der kantonalen Denkmalpflege und diejenigen der Beschwerdeführerin 1 teilweise diametral entgegenstehen.

E. 4.1.1

4.1.6 (Auszugsweise Wiedergabe der Objektangaben im Hinweisinventar, des Gutachtens / des Berichts der L AG sowie der Berichte und Stellungnahmen des Amtes für Denkmalpflege)

E. 4.2

§ 2 Abs. 1 Ziff. 4 TG NHG nennt als wichtige Kriterien im Hinblick auf die Schutzwürdigkeit die kulturgeschichtliche Bedeutung, die sich durch architektonisch-formale oder handwerkliche Qualitäten auszeichnet. Das Amt für Denkmalpflege attestiert dem um 1820 erstellten Hauptgebäude eine eigenwertige Zeugeneigenschaft als ursprüngliche Mühlenliegenschaft. Der Augenschein hat allerdings gezeigt, dass von der ursprünglichen Mühle nicht mehr viel erkennbar ist. Lediglich der Standort am Wasser bei einer Brücke über den Schwarzbach und das Kellerfenster an der Westfassade weisen wenn nicht auf eine Mühltätigkeit, so doch wenigstens auf eine gewerbliche Aktivität entlang des Baches hin. Gemäss dem Hinweisinventar liegt aber die Schutzwürdigkeit auch in der Tatsache, dass es sich um einen zweiteiligen Gebäudekomplex handelt, wobei der fast flach gedeckte Anbau gegen 1900 errichtet wurde. Auch die L AG hielt fest, dass zumindest Teile des Hauptgebäudes aus dem frühen 19. Jahrhundert stammen. Weiter wird im Hinweisinventar auf den zweigeschossigen Flachwerkbau mit steilem Giebeldach und das über dem hohen, massiven Erdgeschoss leicht verkargende Fachwerkgeschoss mit Rundschildern hingewiesen. Die Fensterrahmen enthielten profilierte Verdachungen und seien von Zahnschnittfriesen begleitet. Der fast flach gedeckte zweigeschossige Anbau übernehme die Geschossanordnung des Haupthauses. Es bestünden reiche Detailformen wie verzinkte Ecklinsen, Laubsägearbeit an der Traufe und Eingangstür mit Gusseiseneinsätzen. Anhand des Augenscheins konnte festgestellt werden, dass diese Beschreibung durchaus zutrifft. Das Äussere des Gebäudes, das auf einem massiven Sockelwerk ruht und weitgehend aus einer mit Holz verschindelten Fachwerkkonstruktion besteht, weist, wie selbst die L AG einräumt, baukünstlerischen Seltenheitswert auf. Das Gebäude repräsentiert mit dem steilen Giebeldach über dem Altbau und dem um 1900 erstellten an der östlichen Giebelseite angebrachten, flachdachigen Anbau ein prägendes Volumen und stellt sich in einer von architektonischer Ornamentik und bauhandwerklicher Qualität zeugenden Fassadenhülle dar. Die sichtbare Gebäudehülle, an der als Besonderheit eine Aussentreppe ins Obergeschoss zum Saal führt, vermittelt gestalterische, handwerkliche und baugeschichtliche Eigenschaften. Dem widerspricht auch die L AG im Wesentlichen nicht. Die von ihr angeführten Vergleichsbeispiele, wovon zwei im Gebiet der Beschwerdeführerin 1 liegen und die vom Verwaltungsgericht in Augenschein genommen wurden, können vom Baustil her nicht mit dem hier zu beurteilenden Streitobjekt verglichen werden. Schliesslich sieht das Amt für Denkmalpflege auch in der Tatsache, dass um 1900 eine Umnutzung der Baute mit einigen sorgfältig ausgeführten baulichen Anpassungen mit aufwendiger, in der ländlichen Bautypologie zeittypischen Ornamentik vorgenommen worden ist und die mehr als 100 Jahre weitgehend unbeschadet überdauert haben, eine Schutzwürdigkeit. Auch dem wird in den Gutachten der L AG nicht widersprochen, es wird lediglich darauf verwiesen, dass es im Kanton Thurgau mehrere solche arttypischen Häuser gebe. Wenn aber das Amt für Denkmalpflege davon ausgeht, die Schutzwürdigkeit liege gerade in der Art und Weise, wie der Umbau vorgenommen und bis heute praktisch unbeschadet überdauert habe, so ist diese Einschätzung nicht zu beanstanden. Die Schutzwürdigkeit der Gebäudehülle des Gebäudes Nr. YY ist somit offensichtlich gegeben. Daran vermag eine möglicherweise günstigere Bachsanierung nichts zu ändern. So wird etwa nicht behauptet, eine Hochwasserschutzsanierung sei ohne Abriss des strittigen Gebäudes nicht möglich. Andere private oder öffentliche Interessen (nebst der durch die Unterschutzstellung entstehenden Eigentumsbeschränkung) sind nicht

ersichtlich. Das öffentliche Interesse an der Unterschutzstellung der Gebäudehülle ist somit gegeben.

E. 4.3

Die Vorinstanz hat mit ihrem Entscheid nicht nur die Aussenhülle der Liegenschaft der Beschwerdeführerin 1, sondern das ganze Gebäude mit den Innenräumen unter Schutz gestellt. Der Schutz des Interieurs wirkt sich für den Eigentümer schwerwiegender auf die Nutzungsmöglichkeiten seines Objekts aus als der Schutz der äusseren Bauteile. Aus Sicht der Verhältnismässigkeit sind Unterscheidungen bezüglich der Schutzintensität daher gerechtfertigt. Eine Unterschutzstellung innerer Bauteile, Raumstrukturen und fester Ausstattung unbeweglicher Denkmäler privater Eigentümer ist bei einer behördlichen Unterschutzstellung mittels Verfügung nur bei einem überragenden öffentlichen Interesse des kulturellen Erbes zu begründen (Engeler, a.a.O., S. 117). Das Bundesgericht führte hierzu in BGE 120 Ia 270 E. 4b aus, eine Schutzwürdigkeit im Innern des Gebäudes müsse sich insbesondere auch durch das Zusammenspiel von Fassaden und Innenraum ergeben. Bei einer Teilunterschutzstellung ist darauf zu achten, dass durch den Wegfall einzelner, nicht geschützter Teile im Innenraum der Denkmalwert des Ganzen nicht in Frage gestellt werde (BGE 120 Ia 270 E. 4c).

E. 4.4

Das Hinweisinventar äussert sich zur Schutzwürdigkeit des Interieurs nicht. Weder die Vorinstanz noch das Amt für Denkmalpflege begründen detailliert, inwiefern der Innenraum des zu schützenden Gebäudes schutzwürdig sei. Zwar wird auf eine Vielzahl von beweglichen und unbeweglichen Einrichtungselemente wie Täferung, Lampen oder Durchreiche im Erdgeschoss oder Obergeschoss hingewiesen, ebenso auf gewisse vorhandene Scheiben der Deckenlampen. Es wird aber nicht dargelegt, inwiefern es sich dabei um ein seltenes, weil andernorts nicht mehr anzutreffendes oder besser erhaltenes Beispiel für eine intakte, ländliche Gaststätte handeln soll, weshalb eine Unterschutzstellung unerlässlich sei. Es wird auch nicht aufgezeigt, inwiefern im Zusammenhang mit der Gebäudehülle oder sonst unverzichtbare Bauteile und Ausstattungselemente vorhanden sein sollen (vgl. Engeler, a.a.O., S. 194; vgl. hierzu auch das Urteil des Bundesgerichts 1P.79/2005 vom 19. September 2005, wo das Bundesgericht zur Begründung des Interieurschutzes die Einzigartigkeit des Bauwerks im Vergleich mit ähnlichen Bauwerken hervorhob) und deshalb unter Schutz zu stellen wären. Auch wenn die Beschwerdeführerin 1 als Gemeinde keine rein private Eigentümerin ist, so ist doch nicht zu verkennen, dass es sich beim hier in Frage stehenden Gebäude um eine Liegenschaft des Finanzvermögens handelt und sie hier in ihren Interessen wie eine Private betroffen ist. Gerade mit Bezug auf die künftige Nutzungsmöglichkeit muss aber der Beschwerdeführerin 1 ein entsprechender Spielraum belassen werden. Es macht keinen Sinn und ist nicht verhältnismässig, Innenräume, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, zu schützen, wenn sich dies nicht aus kulturhistorischen oder anderen, wichtigen Gründen aufdrängt (etwa wenn sich im Haus herausragende oder einzigartige, schützenswerte Elemente befinden). Auch ein zwingend notwendiges Zusammenspiel zwischen Interieur und Aussenhülle ist nicht ersichtlich. Solches wird vom Amt für Denkmalpflege weder behauptet noch aufgezeigt und der L AG ist insofern Recht zu geben, dass das Interieur des hier strittigen Gebäudes noch an vielen anderen Orten im Kanton Thurgau in ähnlicher Form anzutreffen ist. Anlässlich des Augenscheins des Verwaltungsgerichts, der auch das Gebäudeinnere umfasste, konnte festgestellt werden,

dass von einem Interieur, dessen Schutz durch ein überragendes öffentliches Interesse gegeben wäre (vgl. hierzu Engeler, a.a.O., S. 117, unter Verweis auf Art. 15 Abs. 4 des Denkmalpflegegesetzes des Kantons Bern), nicht gesprochen werden kann. Ein Teil des wertvollen Interieurs ist zudem offenbar bereits entfernt und verkauft worden. Ein „Originalzustand“, welcher Art dieser auch immer sein mag, ist daher nicht mehr vorhanden. Der von der Vorinstanz angeordnete integrale Schutz ist daher insoweit aufzuheben, als dieser für die Inneneinrichtung ebenfalls angeordnet wurde. In diesem Sinne ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. 5.

E. 5

Die grundsätzliche Kostenbefreiung des Gemeinwesens gilt dort nicht, wo es im Verfahren überwiegend eigene finanzielle Interessen verfolgt (E. 5.2.2 und 5.2.3).

E. 5.1

Der Beschwerdeführer 2 hat den Rekursentscheid angefochten, weil er nicht damit einverstanden war, dass ihm ein Teil der Verfahrenskosten auferlegt wurde und dass er keine Parteientschädigung zugesprochen erhielt.

E. 5.2.1

In streitigen Verfahren trägt in der Regel der Unterliegende die Kosten. Unterliegt ein Beteiligter nur teilweise, wird ihm ein entsprechender Teil der Kosten auferlegt (§ 77 VRG). Von Kanton, Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Korporationen und Anstalten mit Ausnahme der Kantonalbank werden in der Regel keine Gebühren erhoben (§ 78 Abs. 3 VRG). Kosten gehen allerdings zulasten eines Beteiligten, soweit er sie durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften, durch nachträgliche Begehren oder Geltendmachung wichtiger Tatsachen oder Beweismittel, die er schon früher hätte vorbringen können, oder durch ungehöriges Verhalten verursacht hat (§ 78 Abs. 1 VRG).

E. 5.2.2

§ 78 Abs. 3 VRG hält fest, dass von den genannten Gemeinwesen nur in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben werden. Im Sinne einer Ausnahme sind namentlich dann Kosten zu erheben, wenn ein Organ des Kantons, einer Gemeinde, einer öffentlich-rechtlichen Korporation oder Anstalt ein Verschulden trifft (Fedi/Meyer/Müller, a.a.O., § 78 N. 12). So musste beispielsweise eine Gemeinde die Kosten für die Erstellung eines vom Verwaltungsgericht angeordneten kynologischen Gutachtens zur Hälfte übernehmen, weil sie den Sachverhalt vor einem Entscheid betreffend Leine- und Maulkorbpflicht nicht genügend abgeklärt hatte (TVR 2011 Nr. 17). Sodann entspricht es steter Praxis des Verwaltungsgerichts, dass die Gemeinde auch im Submissionsverfahren kostenpflichtig wird, weil sich dort die Gemeinde und der Anbieter wie zwei Private gegenüberstehen bzw. die Gemeinden dabei eigene Vermögensinteressen wahrnehmen (TVR 2009 Nr. 21 E. 4). Ganz allgemein kann gesagt werden, dass die grundsätzliche Kostenbefreiung des Gemeinwesens nur insoweit gelten kann, als dieses im Verfahren nicht überwiegend eigene finanzielle Interessen verfolgt (Fedi/Meyer/Müller, a.a.O., § 78 N. 13).

E. 5.2.3

Die hier strittige Liegenschaft befindet sich nicht im Verwaltungsvermögen, sondern im Finanzvermögen der Beschwerdeführerin 1. Die verfahrensbeteiligte Gemeinde ficht für ihre Interessen genau gleich wie ein Privater, der sich dagegen wehrt, dass sein Gebäude unter Schutz gestellt wird. Sie nimmt damit im Wesentlichen Vermögensinteressen wahr,

weshalb es sich rechtfertigt, vom Regelfall der in § 78 Abs. 3 VRG postulierten Kostenfreiheit abzuweichen (vgl. hierzu auch Urteil des Bundesgerichts 2P.342/1999 vom 31. Mai 2000 E. 6). Es kann somit als Zwischenergebnis festgestellt werden, dass die Beschwerdeführerin 1 nicht grundsätzlich kostenbefreit ist und ihr im Rekursverfahren zumindest für denjenigen Teil, in dem sie unterliegt, die Verfahrenskosten hätten auferlegt werden müssen.

E. 5.2.4

Hinzu kommt nun aber, dass die Beschwerdeführerin 1 gegen einen fundamentalen Rechtsgrundsatz verstossen hat. Zwar ist es richtig, dass auch unter dem Blickwinkel von Art. 29 BV, wonach jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung hat, die Anforderungen an die Unabhängigkeit einer Behörde nicht mit den höheren Anforderungen an die Unabhängigkeit eines Richters gleichgesetzt werden dürfen. Verwaltungsbehörden sind auch nicht zwingend zu neutraler Rechtsanwendung berufen, sondern erfüllen auch öffentliche Aufgaben. Es ist aber in jeder besonderen Situation eine spezifische Beurteilung notwendig (TVR 2013 Nr. 2, E. 2.2.2). Die besonderen Umstände dieses Falls führen hier zu einer anderen Beurteilung. Die Beschwerdeführerin 1 überarbeitete ihren Schutzplan Kultur- und Naturobjekte und nahm das in ihrem Finanzvermögen stehende Streitobjekt nicht in diesen Schutzplan auf, obwohl es im Hinweisinventar des Amtes für Denkmalpflege als „wertvoll“ eingestuft worden war. Dass die Beschwerdeführerin 1 den Schutzplan Kultur- und Naturobjekte trotz diesem Interessenkonflikt erlassen hat, ist zwar grundsätzlich nicht zu beanstanden, wie sich aus TVR 2002 Nr. 1, E. 3c, ergibt. Die Gemeinde ist grundsätzlich berechtigt und verpflichtet, auch bei Interessenkonflikten, die einen Ausstandsgrund darstellen, Sondernutzungspläne zu erlassen (in concreto ging es um einen Gestaltungsplan). Vorliegend geht es aber um eine Liegenschaft, die sich im Finanzvermögen der Beschwerdeführerin 1 befindet und die im kantonalen Hinweisinventar als „wertvoll“ eingestuft wurde. Mit Bezug auf die Unterschutzstellung ist sie daher ähnlich betroffen wie eine Privatperson. Unter diesen Umständen kann es nicht angehen, dass die Beschwerdeführerin 1 in einem Einspracheverfahren einen Einspracheentscheid erlässt, der ihre ureigenen Interessen berührt. § 7 Abs. 1 VRG, der die Ausstandsgründe aufzählt, nennt als ersten Ausstandsgrund denjenigen „in eigenen Angelegenheiten“. Es wurde bereits in E. 2 dieser Entscheids ausgeführt, dass die Beschwerdeführerin 1 in diesem Fall in analoger Anwendung von § 113 PBG die Sache an das DBU zur Beurteilung hätte überweisen müssen. Die von der Vorinstanz dagegen erhobene Befürchtung, dass in diesen Fällen jedes Mal sie zu entscheiden habe, wenn gegen einen Schutzplan eine Einsprache erhoben werde, bei der sich im Schutzplan ein Objekt befinde, das im Besitze einer Gemeinde sei, vermag hingegen nicht zu überzeugen. Solange nämlich die Zuteilung der gemeindeeigenen Gebäude nicht angefochten wird, besteht keinerlei Interessenskonflikt bzw. Befangenheit. Ob in einem Fall, in dem ein Objekt der Gemeinde in den Schutzplan aufgenommen wird (oder eben nicht) und mit Bezug auf dieses Objekt Einsprache erhoben wird, auch tatsächlich alle anderen Einsprachen durch das DBU behandelt werden müssten, braucht vorliegend nicht abschliessend geklärt zu werden. Immerhin erscheint die Möglichkeit, dass das DBU nur in dem Fall den Einspracheentscheid erlässt, in dem die Gemeinde davon betroffen ist, nicht so abwegig, wie dies die Vorinstanz dargestellt hat. Zusammengefasst ergibt sich, dass der Einspracheentscheid der Beschwerdeführerin 1 unter Missachtung einer grundlegenden Verfahrensgarantie zu Stande gekommen ist (Art. 29 BV, § 7 Abs. 1 VRG [Ausstand in

eigener Angelegenheit]). Aus diesem Grund hätte die Vorinstanz in Anwendung von § 78 Abs. 1 VRG, der die Kostenverlegung bei Verletzung wesentlicher Verfahrensgarantien vorsieht, sämtliche Kosten für das Rekursverfahren der Beschwerdeführerin 1 auferlegen müssen.

E. 5.2.5

Das Verwaltungsgericht hat in TVR 2013 Nr. 13 festgehalten, dass im Falle eines groben Verfahrensfehlers der betreffenden Behörde einer Partei gegenüber dem Gemeinwesen gemäss Rechtsprechung ein Anspruch auf Parteientschädigung im Rekursverfahren zustehe (E. 2). Aus den soeben gezeigten Gründen liegt ein grober Verfahrensfehler der Beschwerdeführerin 1 vor, weshalb dem Beschwerdeführer 2 im Rekursverfahren eine volle Parteientschädigung hätte zugesprochen werden müssen. Die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 ist daher vollumfänglich gutzuheissen. Gemäss den Überlegungen der Vorinstanz (Obsiegen mit Bezug auf das Hauptgebäude, Unterliegen mit Bezug auf die Nebengebäude) ist in etwa von einem hälftigen Obsiegen auszugehen, wobei dem Beschwerdeführer 2 eine reduzierte Verfahrensgebühr von Fr. 700.-- auferlegt wurde. Demnach ist die Vorinstanz von einer Verfahrensgebühr von insgesamt Fr. 1'400.-- ausgegangen. Diese sind in Anbetracht des Ergebnisses nun vollständig der Beschwerdeführerin 1 aufzuerlegen. Dem Beschwerdeführer 2 ist der für das Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 700.-- zurückzuerstatten.

6. (...)

E. 6

Verfügt eine Gemeindebehörde unter grober Missachtung einer grundlegenden Verfahrensgarantie, so hat sie im Rekursverfahren die Verfahrenskosten zu tragen und eine Parteientschädigung zu bezahlen (E. 5.2.4 und 5.2.5).

E. 7

Ideelle Organisationen im Bereich des Heimatschutzes verfolgen mit der Beschwerdeführung ihren Vereinszweck. Sie gelten daher verfahrensrechtlich als private Partei und haben bei Unterliegen die Verfahrenskosten zu tragen (E. 7). Das Gebäude Nr. YY, gelegen auf der Liegenschaft Nr. X, in der Gemeinde R ist laut dem Hinweisinventar des Amtes für Denkmalpflege des Kantons Thurgau als „wertvoll“ eingestuft. Eigentümerin der Liegenschaft ist die Politische Gemeinde R. Im Rahmen der Überarbeitung des Schutzplans „Kultur- und Naturobjekte“ verzichtete die Politische Gemeinde R darauf, dieses Gebäude zusammen mit dem nördlich daran angebauten Schopf (Gebäude Nr. ZZ), dem westlich des Schwarzbachs liegenden Schopf und der in der Mitte der Liegenschaft Nr. X stehenden Remise/ Scheune (Gebäude Nr. QQ) in den Schutzplan aufzunehmen. Dagegen erhob der Thurgauer Heimatschutz Einsprache, die abgewiesen wurde. Einen Rekurs des Thurgauer Heimatschutzes hiess das DBU teilweise gut. Die Politische Gemeinde R wurde angewiesen, das Haupthaus „Wohnhaus“ (Gebäude Nr. YY) in den Schutzplan aufzunehmen. Dem Thurgauer Heimatschutz wurde eine reduzierte Verfahrensgebühr von Fr. 700.-- auferlegt. Parteientschädigungen wurden keine zugesprochen. Gleichzeitig mit dem Rekursentscheid wurde auch der Genehmigungsentscheid des DBU erlassen, worin die Nichtunterschutzstellung des Wohnhauses nicht genehmigt wurde. Demgegenüber wurde die Politische Gemeinde R aufgefordert, das Gebäude innert sechs Monaten unter Schutz zu stellen. Sowohl gegen den Rekursentscheid als auch gegen den Genehmigungsentscheid liess die Politische Gemeinde

R Beschwerde erheben. Auch der Thurgauer Heimatschutz erhob Beschwerde gegen den Rekursentscheid. Das Verwaltungsgericht heisst die Beschwerde der Politische Gemeinde R (Beschwerdeführerin 1) teilweise und die Beschwerde des Thurgauer Heimatschutzes (Beschwerdeführer 2) vollumfänglich gut. Aus den Erwägungen:

E. 7.1

Laut dem bereits zitierten § 77 VRG trägt im streitigen Verfahren der Unterliegende die Kosten. Grundsätzlich kann hierzu auf das bereits in E. 5 dargelegte verwiesen werden. Dies gilt insbesondere auch mit Bezug auf die Kostenpflicht der ähnlich eines Privaten handelnden Beschwerdeführerin 1. Der Beschwerdeführer 2 macht nun geltend, es handle sich bei ihm um eine ideelle Organisation, die nur von jenem Verbandsbeschwerderecht Gebrauch mache, das ihm der Gesetzgeber anvertraut habe. Das Rechtsmittel erfolge somit nie im eigenen, sondern stets nur im öffentlichen Interesse. Auf solchem Hintergrund sei es fragwürdig, ideelle Organisationen mit amtlichen Kosten zu belasten. Vielmehr sei in Anwendung von § 78 Abs. 2 VRG oder in analoger Anwendung von § 78 Abs. 3 VRG auf die Auferlegung von Gebühren zulasten des Beschwerdeführers 2 auch im Beschwerdeverfahren zu verzichten.

E. 7.2

Der Beschwerdeführer 2 verlangt für das Rekursverfahren eine Parteientschädigung. Gleichzeitig jedoch macht er die Befreiung von Kosten geltend. Das eine schliesst aber das andere grundsätzlich aus. Nach § 78 Abs. 3 VRG sind Kanton, Gemeinden und öffentlich-rechtliche Korporationen und Anstalten grundsätzlich von der Kostenpflicht befreit. Das Pendant hierzu ist § 80 Abs. 4 VRG, wonach dem Gemeinwesen in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen wird. Für beide Bestimmungen liegt die Begründung in der Tatsache, dass das Gemeinwesen in der Regel öffentliche Aufgaben wahrnimmt, weshalb ihnen in Rechtsmittelverfahren grundsätzlich keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind, sie dafür aber - eben weil sie eine öffentliche Aufgabe erfüllen - auch keine Parteientschädigung verlangen können. Konsequenz davon ist, dass in denjenigen Fällen, in denen es das Gemeinwesen grundsätzlich für kostenpflichtig erklärt, z. B. im Submissionsverfahren oder wenn das Gemeinwesen - wie hier - wie ein Privater agiert, es auch Anspruch auf eine Parteientschädigung hat. Würde dem Antrag des Beschwerdeführers 2 auf Befreiung von Verfahrensgebühren stattgegeben, so stünde dies in Widerspruch zu seinem Antrag auf Zusprache einer Parteientschädigung. Im Übrigen gibt es aber für eine Kostenbefreiung auch gar keine Veranlassung. Der Beschwerdeführer 2 als ideelle Organisation im Bereich des Heimatschutzes verfolgt mit der Beschwerdeführung seinen Vereinszweck. Als Verein ist er eine juristische Person des Privatrechts und somit als private Partei im Schweizerischen Verfahrensrecht anzusehen, wie das Bundesgericht in seinem Urteil 1C_218/2016 vom 3. August 2016 E. 2.3 festgehalten hat. Es steht ihm als Verein frei, ob er in einem Fall ein Rechtsmittel erheben will oder nicht. Im Falle des Unterliegens kann er die Entscheide auch weiterziehen. Es rechtfertigt sich daher nicht, den Beschwerdeführer 2 von Verfahrenskosten zu befreien. Vielmehr sind ihm diese - in Anwendung von § 77 VRG - anteilmässig aufzuerlegen. Entscheid des Verwaltungsgerichts VG.2015.178/E/VG.2015.179/E vom 7. September 2016 × JavaScript errors detected Please note, these errors can depend on your browser setup. If this problem persists, please contact our support. Contact Support Close

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