

ZG_VERWALTUNGSGERICHT V 2022 85 vom 6. März 2024

ZG Verwaltungsgericht, 2024-03-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zg_verwaltungsgericht_V_2022_85

FR: ZG_VERWALTUNGSGERICHT V 2022 85 du 6 mars 2024

IT: ZG_VERWALTUNGSGERICHT V 2022 85 del 6 marzo 2024

Regeste

Verwaltungsrechtl. Kammer — Denkmalschutz (Entlassung der Schulanlage Städtli 1, Cham, aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler)

Erwägungen

E. 1

Zuger Heimatschutz, Postfach, 6302 Zug

E. 1.1

Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor und § 39 Abs. 1 des Denkmalschutzgesetzes (DMSG; BGS 423.11) erwähnt die Beschwerdemöglichkeit beim Verwaltungsgericht ausdrücklich. Gemäss § 39 Abs. 2 DMSG steht das Beschwerderecht gegen Entscheide des Regierungsrats bzw. der Direktion des Innern im Verfahren der Unterschutzstellung von Denkmälern gemäss den §§ 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 (vgl. für die Legislaturperiode 2023-2026 Regierungsratsbeschluss DI 2023-017). Der Zuger Heimatschutz und das BauForumZug sind als beschwerdeberechtigt bezeichnet. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zudem frist- und formgerecht eingereicht worden. Auf die Beschwerde ist einzutreten. Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

E. 1.2

Ist wie vorliegend ein Verwaltungsentscheid des Regierungsrates Beschwerdegegenstand, so können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 63 Abs. 1 Ziff. 1–

E. 2

Urteil V 2022 85 A. Die Schulanlage Städtli 1 in Cham auf GS-Nr. 1392 – bestehend aus dem Schultrakt Nord, dem Schultrakt West mit Wohnung, dem Schultrakt Süd sowie der Turnhalle (Ass.-Nr. 721a–d) (nachfolgend auch Schule oder Schulanlage) – wurde am 8. August 2016 ins Inventar der schützenswerten Denkmäler gemäss Denkmalschutzgesetz (nachfolgend Inventar) aufgenommen. Am 27. September 2016 ersuchte die Einwohnergemeinde Cham als Grundeigentümerin und Standortgemeinde das Amt für Denkmalpflege und Archäologie (ADA) mit Hinweis auf die Schulraumplanung um definitive Abklärung der Schutzwürdigkeit der Schule bzw. deren Entlassung aus dem

Inventar (Gde-act. 14). Nach Durchführung eines Augenscheins am 19. Januar 2017 (Gde-act. 7) beantragte die (heute nicht mehr existierende) Denkmalkommission bei der Direktion des Innern die Unterschutzstellung der Schule (Gde-act. 8). Von Februar bis September 2019 führte die Gemeinde Cham, begleitet durch eine Vertreterin des ADA, eine architektonische Machbarkeitsstudie betreffend Schulraumplanung für die Schulanlagen Kirchbühl und Städtli durch (Gde-act. 3 und 1 S. 2). Am 12. Dezember 2019 teilte das ADA dem Gemeinderat Cham mit, die hängigen Unterschutzstellungsverfahren würden vor dem Hintergrund der Revision des Denkmalschutzgesetzes demnächst in Anwendung der neuen rechtlichen Grundlagen beurteilt (Gde-act. 5). Mitte September 2020 erläuterte die Gemeinde Cham anlässlich einer Besprechung mit Vertretern des ADA die neuesten Ergebnisse der Schulraumplanung (Gde-act. 3). Mit Gemeinderatsbeschluss vom 6. Oktober 2020 beantragte der Gemeinderat Cham beim ADA die Entlassung der Schule aus dem Inventar; zur Begründung wurde der nachgewiesene Raumbedarf der gemeindlichen Schulen im Schulkreis Dorf, der u.a. mit Neu- und Erweiterungsbauten auf den Schulanlagen Städtli 1 und 2 gedeckt werden müsse, angeführt (Gde-act. 2). Das ADA beantragte Gleiches bei der Direktion des Innern, worauf diese am 8. Februar 2021 entsprechend verfügte (Gde-act. 1). Die dagegen erhobene Verwaltungsbeschwerde des Schweizer Heimatschutzes, des Zürger Heimatschutzes und des BauForumZug vom 1. März 2021 (RR-act. 1) wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 27. September 2022 ab, soweit er darauf eintrat. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, das öffentliche Interesse an der Planung und Schaffung einer genügenden Schulinfrastruktur und das damit verbundene Interesse an einer Erweiterung des Schulraums im Zentrum von Cham überwiege das öffentliche Interesse an der Erhaltung resp. Unterschutzstellung der Schule (BF-act. 1).

E. 2.1

Am 14. Dezember 2019 traten die Änderungen des DMSG vom 31. Januar 2019 in Kraft. Die Übergangsbestimmungen sehen vor, dass Verfahren betreffend die Unterschutzstellung bzw. Inventarentlassung von Denkmälern, die im Zeitpunkt des Inkrafttre-

E. 2.2

Das DMSG umschreibt in § 2 den Begriff des Denkmals. Nach diesem Gesetz sind Denkmäler Siedlungsteile, Gebäudegruppen, gestaltete Freiräume, Verkehrsanlagen, Einzelbauten, archäologische Stätten und Funde sowie in einer engen Beziehung hiezu stehende bewegliche Objekte, die einen äusserst hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert darstellen (zwei von drei Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein). Objekte, deren Schutz erwogen wird, sind im Inventar der schützenswerten Denkmäler festzuhalten (§ 5 und § 21 Abs. 1 Satz 1 DMSG). Objekte, an deren Erhaltung ein äusserst hohes öffentliches Interesse besteht, werden unter kantonalen Schutz gestellt und in das Verzeichnis der geschützten Denkmäler eingetragen (§ 4 DMSG). Der Regierungsrat fasst Beschluss über die Unterschutzstellung eines Denkmals, falls der Schutz des Denkmals nicht einvernehmlich durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Eigentümerschaft zustande kommt (§ 10 Abs. 1 lit. a DMSG). Gestützt auf § 25 Abs. 1 DMSG beschliesst er die Unterschutzstellung und den Schutzzumfang, wenn das Denkmal von äusserst hohem wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert ist (zwei von drei Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein) (lit. a), das öffentliche Interesse an dessen Erhaltung allfällige entgegenstehende Privatinteressen oder anderweitige öffentliche Interessen überwiegt (lit. b), die Massnahme verhältnismässig ist und eine langfristige Nutzung er-

möglich wird (lit. c) und die dem Gemeinwesen entstehenden Kosten auch auf Dauer tragbar erscheinen (lit. d).

E. 2.3

Die Revision des DMSG per 14. Dezember 2019 führte nach der im Jahr 2008 durchgeführten Revision (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats zur Revision vom 22. Januar 2008, Vorlage Nr. 1629.1, Laufnummer 12598) bezüglich der Unterschutzstellungensvoraussetzungen nochmals zu einer Verschärfung, indem der in § 25 Abs. 1 lit. a DMSG aufgelistete Wert neu äusserst hoch sein muss. Ziel der Revision war, im Rahmen der kantonalen Zuständigkeit strengere Voraussetzungen für den Schutz eines Objektes festzusetzen und dabei die Interessen der betroffenen Grundeigentümer stärker zu berücksichtigen. Das Gesetz enthält keine genauere Umschreibung der bei der Rechtsanwendung zu beachtenden Massstäbe. Die erhöhten Anforderungen gründen auf der Beschlussfassung der vorberatenden Kommission des Kantonsrats, welche ohne weitere Diskussion mit neun zu sechs Stimmen einem Antrag auf Änderung des "sehr hohen Wertes" zu "äusserst hohem Wert" in § 2 Abs. 1 DMSG entsprach. Die analoge Abänderung in

E. 2.4.1

Beim Denkmal (im Sinne von § 2 DMSG) handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Davon spricht man, wenn ein Rechtssatz die Tatbestandsvoraussetzungen oder Rechtsfolgen in offener, unbestimmter Weise umschreibt (BVGer D-103/2014 vom 21. Januar 2015 E. 4.3.3). Jede offen formulierte Norm räumt einen gewissen Ermessensspielraum ein. Die Ausübung des Ermessens kann jedoch im Verwaltungsgerichtsverfahren dann nicht überprüft werden, wenn Entscheide des Regierungsrats zu beurteilen sind. Bei der Überprüfung der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen ist nach herrschender Lehre und Rechtsprechung ebenfalls eine gewisse Zurückhaltung durch eine gerichtliche Instanz angezeigt (VGer ZG V 2020 44 vom 11. April 2022 E. 3.3). Auch das Bundesgericht übt in diesen Fällen Zurückhaltung und billigt den Verwaltungsbehörden einen gewissen Beurteilungsspielraum zu, wenn der Entscheid besonderes Fachwissen oder Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen voraussetzt und soweit die für den

E. 2.4.2

Bei der nach § 25 Abs. 1 lit. b DMSG vorzunehmenden Interessenabwägung (vgl. E. 2.2 in fine) handelt es sich grundsätzlich um eine vom Verwaltungsgericht – nicht aber vom Sachverständigen – zu beurteilende Rechtsfrage. Auch bei der Gewichtung von sich gegenüberstehenden Interessen bestehen indes in verschiedener Hinsicht Beurteilungsspielräume, die in erster Linie von den Verwaltungsbehörden auszufüllen sind, weswegen sich das Gericht bei der Überprüfung wie bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eine gewisse Zurückhaltung auferlegt (vgl. BGE 134 I 153 E. 4.2). 3. Zu prüfen ist, ob der Regierungsrat die Schule zu Recht aus dem Inventar entlassen hat. Streitpunkt bildet primär die Interessenabwägung nach § 25 Abs. 1 lit. b DMSG (E. 5). Dennoch ist nachfolgend vorab (summarisch) die Denkmalqualität im Sinne von § 25 Abs. 1 lit. a DMSG – als Vorbedingung der Interessenabwägung – zu prüfen. 4.

E. 3

Es sei ein denkmalpflegerisches Gutachten in Auftrag zu geben zur Frage, ob auch eine nur teilweise Unterschutzstellung der Schulanlage Städtli 1 mit den Interessen des Denkmalschutzes vereinbar wäre.

E. 4

Urteil V 2022 85 Das Verwaltungsgericht erwägt: 1.

E. 4.1

Anlässlich des gemeindlichen Gesuchs um Abklärung der Schutzwürdigkeit der Schule erstellte das ADA Ende 2016 einen Fachbericht. Darin wurde ausgeführt, für den [damaligen] Neubau der Schulanlage Städtli sei ein Wettbewerb organisiert worden, aus dem der Architekt Walter H. Schaad aus Luzern als Sieger hervorgegangen sei. In seinem Entwurf habe Schaad ein kurz zuvor zusammen mit E. Jauch für das Schulhaus Hergiswil Matt (1952-1954) entwickeltes Konzept weitergeführt: In den Schultrakten seien auf zwei Geschossen jeweils zwei Klassenzimmer angeordnet, die in zwei der drei Pavillons zusätzlich um einen gemeinsamen Gruppenraum erweitert würden. Im Gegensatz zum Schulhaus Matt, wo bis auf den separaten Singsaal alle Schulräume in einem Bauvolumen untergebracht seien, nehme Schaad mit der Aufteilung des Volumens auf drei Schultrakte und eine Turnhalle in Cham das Pavillonssystem auf. Mit der Wahl dieser Struktur und den gut belichteten Schulzimmern werde ein starker Bezug zur Natur hergestellt, womit den damals neuesten pädagogischen Erkenntnissen Rechnung getragen werde: Der Einbezug der Natur, die kleinteilige Struktur und die gut belichteten Schulräume seien Ausdruck gewesen der damals neuen Auffassung, dass den Kindern ein einladendes, natürliches Lernumfeld geboten werden müsse. In den 1950-er Jahren habe eine Abkehr von den repräsentativen "Schulpalästen", wie sie bis in die Zeit vor dem 2. Weltkrieg entstanden seien, stattgefunden, und es sei vermehrt die bereits in den 1930-er Jahren als ideale Schulform propagierte Pavillonbauweise eingesetzt worden. Diese Forderung nach einer klein-

E. 4.2

Die Direktion des Innern hielt in ihrer Verfügung vom 8. Februar 2021 fest, nach neuerer Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts müsse ein Denkmal ausserordentliche bzw. herausragende Bedeutung aufweisen und Seltenheitswert haben, damit es die Kriterien eines äusserst hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Werts im Sinne des teilrevidierten Denkmalschutzgesetzes erfülle und folglich unter Schutz gestellt werden könne. Das aus drei Unterrichtstrakten und einer Turnhalle bestehende Objekt von 1959 sei ein ausgezeichnetes Beispiel für den seit der Zwischenkriegszeit neu aufgekommenen Bautyp der Pavillonschule, der auf neuen pädagogischen Vorstellungen gegründet habe. Gleichzeitig sei das Gebäudeensemble in seiner filigranen und differenzierten, für die 1950-er Jahre typischen Architektursprache von ausserordentlich hoher architektonischer Qualität. Das Objekt im Zentrum von Cham, dessen Entwurf auf dem Siegerobjekt eines Wettbewerbs beruhe, sei weder in der Architektursprache noch in der Bautypologie noch der Situierung im Dorf mit anderen Schulbauten aus der Nachkriegsepoche im Kanton Zug vergleichbar. Auch weise die Architektursprache des Objekts bereits in die 1960-er Jahre. Das Objekt habe für den Kanton Zug einen hohen Seltenheitswert und sei von äusserst hoher kultureller Bedeutung. Mit seiner Lage am Übergang vom historischen Zentrumsbereich zum angewachsenen Aussenquartier und mit der präzisen Setzung der einzelnen Baukörper zueinander, die in eine Aussenraumkonzeption des Zürcher Gartenarchitekten Walter Leder eingebunden sei, habe das Objekt zudem eine zentrale Stellung im Ortsbild. Es vermittele zwischen der westlich unmittelbar angrenzenden Ortsbildschutzzone und den östlichen Neubauquartieren. Auch der heimatkundliche Wert des Objekts sei deshalb als äusserst hoch zu bewerten. Somit sei festzustellen, dass die Schule die erforderlichen Denkmalwürdigkeitskriterien auch unter Herrschaft des neuen Denkmalschutz-

rechts erfülle, womit ein öffentliches Interesse an seiner denkmalpflegerischen Unter-
schutzstellung anzunehmen sei (Gde-act. 1 S. 4).

E. 4.3

Der Regierungsrat äusserte sich im Beschluss vom 27. September 2022 nicht di-
rekt zur Denkmalqualität der Schule, sondern stellte mit Verweis auf die Verfügung der Di-
rektions des Innern und die Ausführungen der Beschwerdeführer fest, dass sich die Partei-
en hinsichtlich Erfüllung der Anforderungen von § 25 Abs. 1 lit. a DMSG einig seien (RR-
act. 29 S. 8 f. Ziff. 3.3). Vernehmlassend führte der Regierungsrat aus, vorliegend sei un-
bestritten, dass die Schule von äusserst hohem wissenschaftlichem und kulturellem Wert

E. 4.4

Auf Grundlage des umfassenden, gehörig begründeten und schlüssigen Fachbe-
richts des ADA und insbesondere auch der Ausführungen der Direktion des Innern in der Verfügung
vom 8. Februar 2021 ist mit den Parteien davon auszugehen, dass die Schule die
Denkmalkriterien von § 2 bzw. 25 Abs. 1 lit. a DMSG erfüllt, zumal den Behörden bei der
Feststellung der Denkmalqualität ohnehin ein gewisser Ermessensspielraum zukommt (E.
2.4.1; vgl. zur Beweistauglichkeit von Gutachten BGE 136 II 539 E. 3.2; 130 I 337 E.
5.4.2). 5. Nachfolgend ist zu untersuchen, ob das öffentliche Interesse am Erhalt der Schule
das dem Erhalt entgegenstehende öffentliche Interesse an einem (dereinstigen) Neubau der
Schule überwiegt. Die Vorinstanz hat dies verneint.

E. 5

Urteil V 2022 85 tens des neuen Rechts hängig sind, nach neuem Recht abgeschlossen
werden (§ 44 Abs. 1 DMSG). Demnach sind vorliegend die neuen, ab 14. Dezember 2019
gültigen Be-
stimmungen des DMSG anwendbar.

E. 5.1.1

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt der Schutz von Baudenkmä-
lern ganz allgemein im öffentlichen Interesse. Auch in der Lehre wird das öffentliche Inter-
esse an Denkmalschutzmassnahmen allgemein bejaht (vgl. BGE 115 Ia 370 E. 3a mit Hinweisen).
Dies ergibt sich aus Art. 78 BV und findet auf kantonaler Ebene im DMSG seinen
Ausdruck. Das Interesse am Erhalt steigt mit dem Grad der Schutzwürdigkeit des Denkmals
(ZBl 8/1996 S. 372). Im Kanton Zug ist die Messlatte für die Bejahung der Denkmalqualität
hoch (E. 2.3). Schafft ein Objekt – wie hier (vgl. E. 4.4) – diese Hürde, muss damit ein
hohes Erhaltungsinteresse einhergehen.

E. 5.1.2

Das öffentliche Interesse an einer hohen Bildungsqualität ist sowohl auf Bundes- (Art. 61a
Abs. 1 BV) als auch auf Kantonsebene (§ 4 Verfassung des Kantons Zug [BGS 111.1]
i.V.m. § 13 des Schulgesetzes [SchulG; BGS 412.11]) gesetzlich verankert (vgl. auch das
Rahmenkonzept der Direktion für Bildung und Kultur des Kantons Zug "Gu-
te Schulen –
Qualitätsmanagement an den gemeindlichen Schulen", abrufbar unter: <https://zg.ch/de/zg-ch/bildung/bildungssystem/qualitaet/schulevaluation#Rahmenkonzept>).
Nach Art. 62 Abs. 2 BV obliegt es den Kantonen, für einen ausreichenden Grundschulun-
terricht, der allen Kindern offensteht, zu sorgen. Ganz grundsätzlich und im Sinne einer
Vorbedingung muss daher der entsprechende Schulraum vorhanden, für die Schulge-
meinde aber auch eine entsprechende Planungssicherheit bzw. Verfügungsfreiheit ge-
währleistet sein. Daneben hat eine Schulanlage auch qualitativen Anforderungen zu

E. 5.2.1

Unbestritten und anhand der vorliegenden Akten nachvollziehbar ist, dass in Cham der Schulraum im Schulkreis Dorf, bestehend aus den Standorten Kirchbühl und Städtli 1 und 2, bereits heute nicht mehr ausreicht. Bezeichnenderweise wurde u.a. die Erstellung eines (rückzubauenden) Schulhausprovisoriums auf dem Städtli-Areal beschlossen, welches zugleich Ausweichmöglichkeiten für die langfristig geplanten Entwicklungen resp. Erneuerungen der Schulbauten im Schulkreis Dorf bieten soll; der Bezug ist (mittlerweile) per Beginn des Schuljahres 2024/2025 geplant. Auch die Raumbedürfnisse für die Modulare Tagesschule können aktuell nur zu einem kleinen Teil gedeckt werden und für die Mittags- und Nachmittagsbetreuung bestehen aufgrund beschränkter Raumkapazitäten Wartelisten. Die Standortgemeinde hat sodann nachvollziehbar dargelegt, dass sich die Situation im Laufe der Zeit weiter verschärfen wird: Basierend auf einer in Zusammenarbeit mit der A. _____ AG erstellten Schüler- und Klassenzahlprognose werden die Schulen Cham im Schulkreis Dorf bis zum Jahr 2037/38 zusätzlichen Raum für 3-4 Klassenzüge (zwei Kindergartenklassen, sechs Primarschulklassen, eine Sonderklasse [zzgl. Gruppenzimmer, Lehrerzimmer, Turnhallen und Stauräume] pro Klassenzug) benötigen, wobei der Raumbedarf im Umfang von zwei Klassenzügen mit dem geplanten Schulhausneubau auf dem Areal Pavatex gedeckt und der Raum für eineinhalb bis zwei Klassenzüge mit der Erweiterung der Schulanlage Städtli 1 geschaffen werden soll. Nachvollziehbar ist sodann auch, dass damit einhergehend das Raum- und Flächenbedürfnis für besondere Förderung, Schulische Dienste, den zentralen Schulbereich, die Infrastruktur und die Sporthallen steigen wird (act. 8 S. 3 ff. und 16 S. 2 ff.; RR-act. 11 S. 2).

E. 5.2.2.1

Hinsichtlich der qualitativen Anforderungen an eine Schule führte die Vorinstanz vernehmlassend aus, heutzutage müsse der Schulraum so gestaltet sein, dass eine Vielzahl verschiedener Nutzungen möglich ist; dabei verwies sie auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich resp. die von der Bildungsdirektion und Baudirektion des Kantons Zürich erlassenen Empfehlungen für Schulhausanlagen (act. 7 S. 7 Ziff. 14). Die Standortgemeinde verwies vor dem Regierungsrat bezüglich der qualitativen Vorgaben der Schulen Cham auf das Dokument "Pädagogische Leitlinien – Grundlage für die Schulraumplanung von Kindergarten und Primarschule der Schulen Cham" und die

E. 5.2.2.2

Die Schulgemeinde führte aus, das Raumangebot der Schulanlage Städtli 1 genüge den heutigen qualitativen Anforderungen nicht. Die Gebäude der Schule seien in den Jahren 1958 und 1959 erstellt worden; die Gebäudestrukturen würden die Anforderungen der Schulen an den Schulraum und die Richtlinien aus dem Richtraumprogramm nicht erfüllen. Für einen eigenständig funktionierenden Schulbetreiber fehlten erforderliche Raumeinheiten wie Fachzimmer, Musikzimmer, Räume für besondere Förderung, Bibliothek, Sporthallen und Räumlichkeiten für die Modulare Tagesschule. Die erforderlichen Räume und Raumgrößen könnten in den Bestandesbauten nicht realisiert werden (act. 8 S. 5 Ziff. 9; RR-act. 11 S. 2). Die Vorinstanz macht geltend, die Schule habe zwar den im Erstellungszeitpunkt geltenden pädagogischen Erkenntnissen entsprochen, erfülle die heuti-

E. 5.2.2.3

Die vor über 60 Jahren erstellte Schule mag als Pavillonschule dem damaligen pädagogischen Ideal entsprochen haben. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer ist

indes festzustellen, dass sich das schulische Umfeld und mithin auch das Verständnis der Aufgaben der Schule resp. die pädagogischen Ansätze seither markant verändert haben. Heute ist die Schule geprägt von individualisierter Lernförderung, dialogischem Lernen und kompetenzorientiertem Unterricht. Die Schülerinnen und Schüler erarbeiten Lernstoff auch eigenverantwortlich und in Gruppen. Zudem hat die Schule mit der Modularen Tagesschule auch ausserschulische (Betreuungs-)Aufgaben zu erfüllen. Die Schule ist zu dem Aufenthaltsort und Begegnungs- und Erlebniszentrum auch für die restliche Bevölkerung. Dies wirkt sich entsprechend auf die Anforderungen an die Gestaltung und Ausstattung des Schulraums (und der einzelnen Schulräume) aus: Gefordert sind grosszügige, flexible, multifunktionale und modular einsetzbare Schulräume. Die Schulzimmer sind räumlich von der Modularen Tagesschule zu trennen (vgl. E. 5.2.2.1). Mit der Schulgemeinde und der Vorinstanz ist deshalb festzustellen, dass die als Pavillonschule ausgestaltete Schulanlage diese Bedürfnisse nicht erfüllen kann. Betreffend die Turnhalle führen die Beschwerdeführer im Übrigen selbst aus, diese genüge den Anforderungen des heutigen Ball- und Breitensports ebenso wenig wie den BASPO-Anforderungen (act. 12 S. 3).

E. 5.3

Nach dem Gesagten ist als Zwischenfazit festzuhalten, dass die Schulanlage bezogen auf die Anzahl der zu beschulenden Kinder zu klein ist und sie die heutigen qualitativen Anforderungen an eine Schule (worunter namentlich auch die Grösse der einzelnen Räume fällt) nicht zu erfüllen vermag (vgl. auch VGer ZG V 2020 40 vom 11. April 2022 E. 5.7). Der Regierungsrat ist demnach zu Recht davon ausgegangen, dass das öffentliche Interesse am Erhalt der Schule als Denkmal das entgegenstehende öffentliche Interesse an räumlich und didaktisch genügender Schulinfrastruktur nicht zu überwiegen vermag. Soweit die Beschwerdeführer mit Verweis auf den hohen Schutzwürdigkeitsgrad der Schule bzw. das Renommee des Architekten und die (parteigutachterlich festgestellte und durch ein Obergutachten zu bestätigende) denkmalpflegerisch überregionale Bedeutung der Schulanlage diese Interessenabwägung als falsch rügen, verkennen sie, dass in der streitgegenständlichen Gebäudegruppe mit dem Betrieb einer Schule eine staatliche

E. 5.4

Schliesslich ist das beschwerdeführerische Vorbringen zu prüfen, wonach die entgegenstehenden öffentlichen Interessen in Einklang zu bringen wären, indem der nötige Schulraum (nach erfolgter Abklärung) an einem anderen Standort geschaffen resp. eingeplant beziehungsweise die Schulanlage unter Erhalt der schützenswerten Bauten – die Schultrakte Nord, Süd und West – erweitert resp. umgebaut und umgenutzt werden könnte. Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid zutreffend ausführte, wurden im Rahmen der unter Mitwirkung des ADA erarbeiteten Machbarkeitsstudie im Jahr 2019 die bestehenden und geplanten resp. neuen Schulstandorte evaluiert, wobei sich gezeigt hat, dass eine Verdichtung auf dem Areal der Schulanlage Städtli 1 unerlässlich ist, um den Schulraumbedarf im Zentrum der Gemeinde Cham zu decken (vgl. insbesondere Gde-act. 3 S. 9–11). In diesem Zusammenhang wies er zu Recht darauf hin, dass insbesondere auch das Pavatex- und das Papieri-Areal Teil der Schulstandortstrategie der Gemeinde bilden (vgl. auch E. 5.2.1 oben). Zudem führte er aus, die gemeindliche Schulraumstrategie lege den Fokus auf die Verdichtung von bestehenden Schulstandorten und die Schaffung von neuem Schulraum in der Nähe von Quartieren, in denen das Bevölkerungswachstum stattfindet (vgl. dazu E. 5.2.1 oben). In der Tat ist festzuhalten, dass die Schulgemeinde in Nachachtung des sich aus Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und b sowie Art. 3 Abs. 4 lit. b des

Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) ergebenden und als sehr wichtig einzustufenden Verdichtungsgebots handelt, wenn sie die Schulraumplanung aus-gehend vom strategischen Ziel gestaltet, die unbestritten nötige Schulrauminfrastruktur an bestehenden Standorten bzw. dort zu realisieren, wo das Bevölkerungswachstum stattfindet. Nicht ausser Acht zu lassen ist mit der Vorinstanz auch, dass es sich bei der Schulraumplanung um eine rollende Planung handelt, und dabei viele Faktoren eine Rolle spielen, die die mit dem Bildungsauftrag versehene Gemeinde gar nicht oder nur indirekt beeinflussen kann, weswegen ihr Interesse an (schulraumbezogener) Planungssicherheit resp. Flexibilität entsprechend zu würdigen ist. Überdies darf auch das Interesse am häuslicheren Umgang mit den Finanzen des Gemeinwesens in die Interessenabwägung miteinfließen (vgl. etwa auch VGer ZH VB.2010.00472 vom 26. Januar 2011 E. 8.1). Schliesslich ist festzuhalten, dass selbst das Vorliegen eines geeigneten Alternativstandorts nichts daran ändert, dass die bestehenden Schule Städtli 1 – und als solche hätte sie

E. 6

Urteil V 2022 85 § 4 Abs. 1 DMSG wurde mit neun zu fünf Stimmen bei einer Enthaltung gutgeheissen. Den Antrag, dass für die Schutzwürdigkeit eines Objekts nicht nur ein Kriterium, sondern zwei der drei Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, nahm die Kommission mit zwölf zu drei Stimmen an. Der Antrag auf Abänderung in § 25 Abs. 1 lit. a DMSG wurde still- schweigend übernommen (vgl. Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 25. Juni 2018, Vorlage Nr. 2823.3, Laufnummer 15810). Das Bundesgericht hatte sich in BGE 147 I 308 im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle mit der am 14. Dezember 2019 in Kraft getretenen Teilrevision des DMSG zu befassen. Dabei hielt das Bundesgericht unter anderem fest, dass § 25 Abs. 1 lit. a DMSG im Einklang mit dem Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (sog. Granada-Übereinkommen; SR 0.440.4; für die Schweiz am 1. Juli 1996 in Kraft getreten) ausgelegt werden könne und müsse (BGE 147 I 308 E. 7.2 und 7.6). Vor diesem Hintergrund hat das Verwaltungsgericht die betreffende Bestimmung im Urteil V 2020 44 so ausgelegt, dass eine Unterschutzstellung nur in Frage kommt, wenn ein Objekt von mehr als sehr hohem wissenschaftlichem, kulturellem oder heimat- kundlichem Wert ist (zwei von drei Kriterien kumulativ müssen erfüllt sein), wobei das Wort "äusserst" nicht restriktiver ausgelegt werden darf als der anhand der Originalfassungen des Granada-Übereinkommens zu verstehende Begriff "herausragend" (VGer ZG V 2020 44 vom 11. April 2022 E. 4.2 und 5.1; vgl. auch BGer 1C_308/2022 vom 19. Juli 2023 E. 1.3.3).

E. 7

Urteil V 2022 85 Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorg- fältig und umfassend durchgeführt wurden (BGE 135 II 384 E. 2.2.2).

E. 8

Urteil V 2022 85 massstäblichen Architektur anstelle von grossen, monumentalen Schulhausbauten habe sich in der Meinung begründet, dass erstere dem Kind eine überschaubare Welt sowie ei- ne intensive Beziehung zur Natur und der Schulhausumgebung zu bieten vermöge. Der Appell habe jedoch erst in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg breitere Anerkennung gefunden. Unter anderem mit Hilfe des "V. Internationalen Kongresses für Schulbaufragen und Frei- lufterziehung" von 1953 und der Ausstellung "Das neue Schulhaus" im Zürcher Kunstge- werbemuseum habe er ab den

1950-er Jahren weite Verbreitung gefunden. Im Kanton Zürich seien einige für diese Entwicklung repräsentative Schulhausbauten erhalten und inventarisiert. Das Städtli Schulhaus entspreche aber nicht nur typologisch, sondern auch stilistisch der Architektur der Nachkriegszeit. So zeichne sich die Schulanlage zum Beispiel durch ihre klare kubische Gestaltung und die ausgewogene Proportionierung aus. Die gegeneinander versetzten Pultdächer und die Horizontalbetonung seien zeittypische Merkmale. Eine weitere Qualität des Schulhauses liege in der reichen Materialisierung, wie zum Beispiel der Fassadenflächen, die mit Natursteinmauern, Sichtbackstein-Mauerwerk, Betonbrüstungen und unterschiedlich gesprossenen Fensterbändern spannungsvoll gestaltet seien. Neben der herausragenden Gestaltung zeichne sich die Schulanlage auch durch einen differenzierten Umgang mit dem Gelände aus: die vier länglichen Baukörper gruppierten sich um einen zentralen Pausenplatz. Durch die Setzung der einzelnen Trakte komme es zu einer engen Verknüpfung von Bauvolumen und Umgebung, welche durch die Fassadenausrichtung und -gestaltung zusätzlich unterstützt werde. Wegen des differenzierten Umgangs mit dem Gelände und der herausragenden Gestaltung sei die Schulanlage heute ortsbildprägend und auch architekturgeschichtlich von sehr hoher Bedeutung: Mit den feinfühlig in die Situation gesetzten Pavillons, den doppelseitig belichteten Schulräumen, der sorgfältigen Detailgestaltung und der hochwertigen Materialisierung sei das Städtli ein meisterhaftes Beispiel einer Schulanlage der Nachkriegszeit. Als Vergleichsbeispiele für Schulbauten aus der Nachkriegszeit im Kanton Zug seien folgende Objekte zu nennen: die Turnhalle Schützenmatt, Zug, das Schulhaus Gutshirt, Zug, die Schulanlage Sternmatt, Baar, und das unter Denkmalschutz stehende Lehrerinnenseminar Bernarda, Menzingen. Von diesen Bauten lasse sich aber nur das Schulhaus Sternmatt direkt mit dem Städtli vergleichen. Die anderen Bauten würden sich bereits stärker in der Architektursprache, der Bautypologie und/oder ihrer Situation unterscheiden. So liege das Bernarda – im Gegensatz zum Städtli und zur Sternmatt – am Dorfrand und sei als Lehrerinnenseminar für die Schwestern vom Heiligen Kreuz Menzingen konzipiert. Seine Architektursprache weise bereits in die 1960-er Jahre. Die Turnhalle Schützenmatt hingegen sei noch mehr in den 1940-er Jahren verhaftet und weise im Vergleich zum Städtli nicht die gleiche Qualität in der Detailgestaltung auf. Aber auch die Schulanlage

E. 9

Urteil V 2022 85 Sternmatt, welche mit ihrer Architektursprache und Typologie dem Städtli am nächsten sei, weise mit ihrer Setzung und Anordnung in der Situation wesentliche Differenzen zu diesem auf. In ihrer Konzeption und Architektursprache, verbunden mit dem guten Erhaltungszustand, sei das Städtli I eine Schulanlage mit sehr hohem Seltenheitswert für den Kanton Zug. Sie sei ein sehr anschaulicher Zeuge der in der Zwischenkriegszeit neu aufgenommenen pädagogischen Vorstellungen für Schulbauten. Zugleich nehme sie, als Weiterentwicklung des zuvor in Hergiswil realisierten, mustergültigen Schulhaustyps, einen wichtigen Stellenwert im Werk des Architekten Walter H. Schaad ein. Der Schulanlage sei daher ein sehr hoher kultureller Wert zuzuschreiben. Mit ihrer Lage am Übergang vom historischen Zentrumsbereich zum angewachsenen Aussenquartier und der Setzung der einzelnen Baukörper in der Situation nehme die Schulanlage zudem eine wichtige Stellung im Ortsbild ein. Mit der Spielwiese des Städtli Schulhauses öffne sich die Zugerstrasse nach der dichten Bebauung der Kernzone mit einer grossen, für den Strassenraum prägenden Grünfläche nach Norden. Weiter bilde der zentrale Pausenhof der Schulanlage einen für die Gemeinde aussergewöhnlichen Platz. Mit seiner erhöhten Lage setze sich der Pausenplatz von der

Umgebung ab; mit der Einbettung im Zentrum der Schulanlage werde er sowohl von den Schultrakten, wie auch der Turn- und Pausenhalle geschützt. Dadurch erhalte der Platz einen intimen Charakter, der ihn sowohl für das Städtli Schulhaus als auch für die Gemeinde zu einem sehr wertvollen Ort mache. Aufgrund seiner Bedeutung für den Ort und das Ortsbild von Cham sei dem Städtli deshalb auch ein sehr hoher heimatkundlicher Wert zuzuschreiben. Zusammenfassend wurde festgehalten, die Schulanlage sei in ihrer architektonischen Konzeption und der dem Zeitgeist der 1950-er Jahren entsprechenden, filigranen und differenzierten Architektursprache von ausserordentlich hoher Qualität und habe damit für den Kanton Zug einen sehr hohen Seltenheitswert. Das aus drei Schultrakten und einer Turnhalle bestehende Ensemble von 1959 sei ein wichtiger Zeuge für den seit der Zwi- schenkriegszeit neu aufgekommenen Bautyp der Pavillonschule, der auf neuen pädagogischen Vorstellungen beruht habe. Aufgrund der Lage am Übergang vom Dorfzentrum zu den zentrumsnahen Wohnquartieren und der präzisen Setzung in der Situation sei die Schulanlage, zusammen mit den dazugehörigen Aussenraumflächen, zudem von hoher Bedeutung für das Ortsbild der Gemeinde Cham. Der sehr hohe kulturelle und heimatkundliche Wert nach § 25 Abs. 1 lit. a DMSG [in der bis 13. Dezember 2019 in Kraft gewesenen Fassung] sei daher gegeben. Eine Verdichtung auf dem Areal und/oder sanfte Anpassungen im Innern der Bauten seien aus denkmalpflegerischer Sicht vorstellbar, solan-

E. 10

Urteil V 2022 85 ge die einzelnen Schutzobjekte wie auch die Einheit des Bauensembles dadurch keine wesentliche Beeinträchtigung erfahren würden (Gde-act. 11).

E. 11

Urteil V 2022 85 sei und damit die Voraussetzung gemäss § 25 Abs. 1 lit. a DMSG erfülle; die Denkmalswürdigkeit der Anlage stehe denn auch nicht zur Diskussion.

E. 12

Urteil V 2022 85 genügen. Das öffentliche Interesse an Schulraum, der den quantitativen und qualitativen Anforderungen gerecht wird, ist deshalb als sehr hoch zu bewerten.

E. 13

Urteil V 2022 85 diese konkretisierenden Dokumente "Anforderungen der Schulen Cham an den Schulraum" und "Richtlinienprogramm Schulen Cham" (RR-act. 11 S.1 f.). Die genannten Leitlinien können zweifelsohne als Massstab, welchen Anforderungen Schulhausbauten heute zu genügen haben, herangezogen werden. Daraus ist im Wesentlichen Folgendes zu entnehmen: Die Schulhausbaute bildet die Grundlage für optimales Lernen und Arbeiten für Kinder, Lehrpersonen und alle weiteren in den Schulbetrieb involvierten Personen; der direkten Wirkung des Raumes auf das Lernen als "dritter Pädagoge" wird Rechnung getragen. Durch die zunehmende Urbanisierung ist es aus städtebaulicher Sicht erstrebenswert, dass Schulzentren auch als Begegnungs- und Erlebniszentren für die Bevölkerung dienen (z.B. Vereine). Die Schule befindet sich im stetigen Wandel, unter anderem durch die Digitalisierung. Aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse geht die Tendenz bereits heute stark in die Richtung der Binnendifferenzierung im Unterricht mit individualisierter Lernförderung, inklusiver Schulungsform und integrativer Begabungs- und Begabtenförderung. Daraus folgt die Anforderung, dass Schulräume sehr flexibel ausgestaltet und nutzbar sind; die Räume sollen den aktuellen und zukünftigen Ansprüchen entsprechend multifunktional und modular genutzt werden können: Offene Ge-

staltung, mobiles Mobiliar, flexible Wände, entsprechende elektrotechnische Installationen. Dies betrifft auch die Gestaltung der Aussenräume; Bewegung und Veränderung der Umgebung soll auch zu einem späteren Zeitpunkt ohne grossen zusätzlichen Aufwand möglich sein. Grundlage guter Bildung sowie von Lern- und Laufbahnerfolg bilden auf der Ebene Schülerschaft und Lehrpersonen eigenverantwortliches Lernen, der Aufbau von Kompetenzen, guter Unterricht und Individual-Feedback; auf der Ebene der Lehrpersonen untereinander ist dies die Arbeit in Unterrichtsteams und eine kooperative Unterrichtsentwicklung. Für den Schulraum bedeutet dies insbesondere Folgendes: Eigenverantwortliches Lernen bedingt eine genügend flexible Anzahl an Arbeitsplätzen für einzelne Schülerinnen und Schüler; die Zusammenarbeit der Schülerinnen und Schüler und kooperative Lernformen brauchen Platz für kleinere und grössere Gruppenarbeiten und Vortragsmöglichkeiten mit genügend Raum, um ungestört arbeiten zu können; in Kindergarten und Primarschule muss die räumliche Möglichkeit vorhanden sein, mit allen Schülerinnen und Schülern einen Kreis zu bilden; die Lehrpersonen müssen in Unterrichtsteams und im Grossteam zusammenarbeiten, wofür es erwachsenengerechte Räumlichkeiten für kleine, mittlere und grössere Gruppen braucht; für operative Führung und Personalentwicklung werden entsprechend gut ausgestattete Schulleitungs-Büros benötigt, welche akustisch gut abge-

E. 14

Urteil V 2022 85 trennt sind; die Kooperation mit Schulpartnern wie Eltern soll in erwachsenengerechten Räumen stattfinden können, welche multifunktional sind und durch verschiedene Anspruchsgruppen im Schulhaus genutzt werden. Der kompetenzorientierte Unterricht bedingt unterschiedliche Arbeitsformen und entsprechend genügend unterschiedliche Arbeitsplätze. Dasselbe betrifft das aktive, eigenverantwortliche und dialogische Lernen. Die Lehrperson gibt den Lernenden regelmässig individuelles Feedback; dafür braucht es einen akustisch abgetrennten Platz für vertrauliche Gespräche. Die Schülerinnen und Schüler fassen ihre Lernfortschritte in Worte und teilen sie anderen mit; wenn dies alle Kinder einer Klasse gleichzeitig konzentriert tun, braucht es entsprechend genügend Nischen bzw. Plätze und eine gute Raumakustik. Adäquate ausserschulische Betreuung wird durch eine Modulare Tagesschule sichergestellt; die einzelnen Betreuungsmodule sollen individuell in Anspruch genommen werden können. Die Kernzone der Modularen Tagesschule soll räumlich von den Schulräumen getrennt sein; insbesondere die Ess- und Aufenthaltsräume sollen aus Gründen der Hygiene und der Qualität der Unterrichtsräume voneinander getrennt sein. Am Mittag ist eine räumliche Trennung zwischen Unterricht und Betreuung pädagogisch wichtig, damit die Schülerinnen und Schüler in einer separaten Umgebung verweilen können ("Pädagogische Leitlinien – Grundlage für die Schulraumplanung von Kindergarten und Primarschule der Schulen Cham" mit Hinweisen auf die [gesetzlichen] Grundlagen, RR-act. 11/3). Ausgehend von diesen Leitlinien hat die Gemeinde Cham im Dokument "Anforderungen der Schulen Cham an den Schulraum" die Anforderungen an den Schulraum aus pädagogischer und baulicher Sicht detailliert beschrieben (RR-act. 11/4). Im "Richtlinienprogramm Schulen Cham" wurden sodann Anzahl, Art, Grösse, Verwendung sowie die räumlichen Beziehungen der Schulräume definiert (RR-act. 11/5).

E. 15

Urteil V 2022 85 gen, markant andersartigen Anforderungen an Schulräume aber nicht (act. 7 S. 7 Ziff. 14). Die Beschwerdeführer hingegen behaupten, alle Schultrakte mit ihren

Klassenzimmern erfüllt heute noch die Anforderungen eines zeitgemässen, modernen Unterrichts (act. 1 S. 3); das damalige pädagogische Konzept sei heute noch gültig (act. 12 S. 2 mit Verweis auf BF-act. 4 S. 21).

E. 16

Urteil V 2022 85 Kernaufgabe vollzogen wird, weshalb das Erhaltungsinteresse im Rahmen der Interessenabwägung nicht nur abstrakt beurteilt werden kann.

E. 17

Urteil V 2022 85 nur schon aufgrund ihrer Lage weiterhin zu dienen – die heutigen qualitativen Anforderungen an eine Schulanlage nicht zu erfüllen vermag. Anhand des Fachberichts des ADA, wonach der Architekt bei der Schulanlage Städtli 1 mit der Aufteilung des Volumens auf drei Schultrakte und eine Turnhalle das Pavillonsystem aufnehme, ist davon auszugehen, dass die vier Objekte – das ADA verwendete den Begriff "Ensemble" – denkmalpflegerisch als Einheit anzusehen sind, es sich bei der Schulanlage Städtli 1 mithin um eine Gebäudegruppe nach § 2 DMSG handelt. Auch die Beschwerdeführer führen gestützt auf das denkmalpflegerische Kurzgutachten von Dr. B. _____ aus, die Trakte a bis e der Schulanlage würden in der Nah- und Fernwirkung als Ensemble erscheinen. Inwiefern die Tatsache, dass sich – wie die Beschwerdeführer relativierend vorbringen – die Turnhalle struktural und bautypologisch von den Schulzimmertrakten unterscheidet (was angesichts des unterschiedlichen Verwendungszwecks naheliegt), etwas daran ändern soll, leuchtet nicht ein. Mit der Vorinstanz ist deshalb grundsätzlich davon auszugehen, dass mit dem Wegfall bzw. Abriss eines der Gebäude die Denkmalqualität der Gebäudegruppe entfällt, weshalb sich eine nähere Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Raumbedarf durch den Abriss der Turnhalle resp. eine Ersatzbaute gedeckt werden kann, erübrigt, wobei auf der Hand liegt, dass die Ersatzbaute wiederum eine Turnhalle enthalten müsste, weshalb – wenn überhaupt – wohl nur ein geringer Schulraumgewinn erzielt werden könnte. Eine abschliessende Untersuchung einer Teilunterschutzstellung und insbesondere auch die Einholung eines diesbezüglichen Gutachtens bei der EKD kann indes auch deshalb unterbleiben, weil die übrigen Trakte wie schon dargelegt die heutigen qualitativen Anforderungen an eine Schule nicht zu erfüllen vermögen. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die widerstrebenden öffentlichen Interessen nicht in Einklang bringen lassen. 6. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsrat vorliegend kein Recht verletzt hat, indem er die Interessen der Schulgemeinde höher gewichtet hat als die Denkmalschutzinteressen und daher eine Unterschutzstellung der Schulanlage Städtli 1 nicht verfügt hat. Der vorinstanzliche Entscheid erweist sich im Ergebnis als korrekt, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. 7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG kostenpflichtig. In besonderen Fällen, insbesondere

E. 18

Urteil V 2022 85 wenn die Parteien an einer Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind oder das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, können die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden (§ 25 lit. a bzw. c VRG). Für das vorliegende Verfahren ist die ordentliche Spruchgebühr in Nachachtung der Richtlinien für die Festlegung der Gerichtskosten auf Fr. 3'000.– festzusetzen. In Berücksichtigung der Tatsache, dass die Beschwerdeführer gewissermassen öffentliche Interessen vertreten, rechtfertigt sich, ihnen eine reduzierte Spruchgebühr von Fr. 2'000.– aufzuerlegen.

E. 19

Urteil V 2022 85 Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

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