

II. Verwaltungsgerichtshof. Entscheid vom 4. April 2001.

In den Beschwerdesachen **(2A 99 64/65) Stadt Murten**, vertreten durch ihren Gemeinderat, Rathausgasse 17, Postfach 212, 3280 Murten, und die **Kantonale Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten**, Rue de l'Hôpital, 1701 Freiburg, Beschwerdeführer, gegen den **Oberamtmann des Seebezirks**, 3280 Murten, und die **Restovillage AG**, Rugang 10, 3280 Murten, letztere vertreten durch Rechtsanwalt Anton Henninger, Freiburgstrasse 10, Postfach 75, 3280 Murten, Beschwerdegegner, betreffend **Baubewilligungsverfahren, Änderung einer geschützten Baute (Verfügung des Oberamtmanns des Seebezirks vom 11. Juni 1999)**

hat sich ergeben:

- A. Die Restovillage AG ist seit dem 1. Januar 1998 Eigentümerin der Liegenschaft Hauptgasse 43 (Grundbuchnummer 6221) in der Altstadt von Murten. Auf dem Grundstück befindet sich ein im Jahre 1736 erstelltes und weitgehend original erhaltenes Gebäude, auch Grosses Haus oder Grosshaus genannt. Im städtischen Planungs- und Baureglement vom 3. August 2000 (nachfolgend: PBR) wird es als geschützte Baute mit einem Schutzzumfang vom Wert A aufgeführt. Das Gebäude besteht aus einem Vorderhaus, an das sich ein Innenhof mit Arkadengalerie und eine Treppe anschliessen, einem Hinterhaus und einem zweiten Innenhof.
- B. Am 5. November 1998 reichte die Restovillage AG bei der zuständigen Behörde ein Gesuch um Umbau ihres Gebäudes ein. Unter anderem beabsichtigte sie, im ersten Innenhof eine Bar zu betreiben. Damit die Bewirtschaftung ganzjährig gewährleistet bleibt, soll der Innenhof beheizt und vollständig mit einem Schiebedach aus Glas überdeckt werden. Gilbert Montani, Verwaltungsratspräsident der Restovillage AG begründete in einem Schreiben vom 12. Oktober 1998 sein Vorhaben wie folgt:

"Pose d'un toit électrique en verre au 1^{er} étage de la première cour intérieure afin (de) faire le passage et la jonction à toute saison pour l'exploitation des deux locaux arrière. Il est primordial d'obtenir la permission de la pose de ce toit en verre électrique, pouvant d'ouvrir complètement en été et se fermer en entre saison, sinon l'exploitation des 70% des locaux arrière ne seront pas exploitable(s) (h)or(s) saison chaude." In einem weiteren Schreiben vom 22. Januar 1999 hat Montani folgende Ergänzung angebracht: *"La somptueuse première cour intérieure comporte une partie d'un toit en verre fixe pour protéger le bar durant les intempéries. Ce toit doit avoir la possibilité de se*

fermer électriquement en cas de mauvais temps, afin de protéger les clients et visiteurs en cas de pluie".

Die Feuer- und Baukommission der Stadt Murten gab am 4. Dezember 1998 unter gewissen Bedingungen und Auflagen ein günstiges Gutachten ab. So ordnete sie an, dass bei den Umbaumaassnahmen im ganzen Gebäude keine Teile der Innenausstattung tangiert und keine Nutzung eingebracht werden dürften, die sich schädlich auf das Gebäude und dessen Ausstattung auswirken würden.

Der Kulturgüterdienst des Kantons erstellte am 17. Dezember 1998 ein Gutachten, wobei er mit einer Teilüberdachung des Innenhofs einverstanden war. Gestützt auf das bereits erwähnte Schreiben vom 22. Januar 1999, mit welchem Gilbert Montani seine Absicht bekannt gab, den ganzen Innenhof mit einem Dach zu versehen, gelangte der Kulturgüterdienst mit Brief vom 27. Januar 1999 an die Baukommission der Stadt Murten und teilte ihr mit, dass sie mit einer ganzen Überdachung nicht einverstanden sei. Das Glasdach diene nur der kommerziellen Nutzung des Gebäudes, verbessere aber weder die städtebauliche noch die hygienische Situation und stelle architektonisch einen für ein geschütztes Gebäude, dessen Charakteristikum unter anderem sein offener Innenhof sei, fragwürdigen Eingriff dar. Die Baukommission antwortete mit Brief vom 9. Februar 1999 und vertrat die Meinung, das Bauvorhaben zerstöre das Gebäude in seiner Substanz nicht und sei für die Stadt Murten sehr interessant.

Nach dem Bericht der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege vom 14. September 1998 solle der erste Hof mit der repräsentativen Arkadengalerie und Treppenanlage nicht überbaut werden, weil sonst die Hauptstruktur der Parzellenbebauung, Vorderhaus/Hof/Hinterhaus, verloren gehe. Hingegen sei es denkbar, den weniger repräsentativen zweiten Hof mit einem Glasdach über dem Erdgeschoss zu versehen.

- C. Am 8. März 1999 erteilte der Vizeoberamtmann des Seebezirks der Restovillage AG die Bewilligung zum Umbau des Gebäudes. Er schloss die "Überdachung des Innenhofs mittels schliessbarem Glasdach ... von dieser Baubewilligung" aus und hielt fest, dass sie "Gegenstand eines speziellen oberamtlichen Entscheides" sein werde. Die Verfügung vom 8. März 1999 erwuchs in Rechtskraft. Es scheint, dass die Restovillage AG mit diesem Entscheid die Bewilligung erhielt, die Fläche des Innenhofs zu zwei Drittel mit einem festen Glasdach zu versehen.

- D. Am 12. April 1999 stellte die Restovillage AG beim Oberamt des Seebezirks formell und mit einer begründeten Eingabe das Gesuch, den Innenhof (vollständig) mit einem Glasdach zu überdecken. Diesem Vorhaben widersetzten sich der Kulturgüterdienst, die Stadt Murten sowie das Bau- und Raumplanungsamt. Im Wesentlichen stellten diese Behörden fest, dass mit

dem Bauprojekt eine Volumenvergrößerung beabsichtigt werde, was das PBR ausschliesse.

- E. Mit Verfügung vom 11. Juni 1999 ermächtigte der Vizeoberamtmann die Restovillage AG, den Innenhof auf Parzelle Nr. 6221 mittels eines schliessbaren Glasdachs zu überdecken. Er stellte unter anderem fest, dass, wenn zwar mit dem Schiebedach eine eigentliche Volumenerweiterung des Gebäudes vorgenommen werde, es sich dabei aber nicht um einen schwerwiegenden Eingriff handle. Zudem werde das historische Stadtbild nicht beeinträchtigt und das Projekt liege im öffentlichen Interesse.

- F. Gegen diesen Entscheid reichte der Gemeinderat der Stadt Murten am 8. Juli 1999 Beschwerde an das Verwaltungsgericht ein. Er beantragte, in Aufhebung des angefochtenen Entscheids die Bewilligung zur Überdachung zu verweigern. Zur Begründung verwies er auf "die beiliegende Stellungnahme des kantonalen Kulturgüterdienstes vom 29. Juli 1999", dem der Gemeinderat nichts hinzuzufügen habe. Der Instruktionsrichter teilte der Stadt Murten mit, dass dieser Verweis keine rechtsgenügende Begründung darstelle. Am 10. August 1999 reichte die Stadt Murten eine Ergänzungsschrift ein. Der Gemeinderat vertritt die Auffassung, dass das Bauprojekt gegen Bestimmungen des PBR verstosse und die Charakteristik des Gebäudes völlig verändere. Weiter werde das Bauvolumen erhöht und dafür seien die Bedingungen nicht gegeben. Schliesslich verfolge die Restovillage AG lediglich wirtschaftliche Interessen.

- G. Am 14. Juli 1999 erhob auch die Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten (nachfolgend: Erziehungsdirektion), dem der Kulturgüterdienst angeschlossen ist, Verwaltungsgerichtsbeschwerde und beantragte Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Sie verweist im Wesentlichen auf das bedeutende Ortsbild von Murten und auf den Denkmalschutz.

- H. Der Oberamtmann und die Restovillage AG beantragen Abweisung der beiden Beschwerden. Es erfolgte ein weiterer Schriftenwechsel, wobei die Parteien an ihren Standpunkten festhielten.

Auf die Begründungen in den verschiedenen Rechtsschriften wird, soweit für die Rechtsfindung notwendig, in den nachfolgenden Erwägungen eingetreten.

Der II. Verwaltungsgerichtshof zieht in Erwägung:

1. Der Entscheid des Vizeoberamtmannes des Seebezirks erging in Anwendung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG; SGF 710.1) und des dazu gehörenden Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 (ARRPBG; SGF 710.11). Er kann mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 176 Abs. 1 RPBG). Die Legitimation der Erziehungsdirektion, Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben, ergibt sich aus Art. 7 Abs. 5 RPBG. Die Beschwerdebefugnis der Gemeinde ist seit der Gesetzesrevision vom 1. Januar 1995 nicht mehr ausdrücklich vorgesehen (vgl. Art. 176 Abs. 2 RPBG). Das Verwaltungsgericht hat aber wiederholt festgestellt, dass mit der Gesetzesänderung die Legitimation der Gemeinden nicht eingeschränkt werden sollte und davon auszugehen ist, dass die Gemeinde in Bausachen beschwerdelegitimiert bleibt (vgl. etwa Urteil des Verwaltungsgerichts vom 7. April 1995, 2A 95 4, i.S. Gemeinde Avry-devant-Pont). Die Befugnis der Stadt Murten, Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben, muss im vorliegenden Fall umso mehr gelten, als die Gemeindeinteressen klar tangiert sind, geht es doch um die Durchsetzung von Bestimmungen des kommunalen Baureglements.

Die Beschwerden sind im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht worden; es ist darauf einzutreten.

2. Die Restovillage AG beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Davon kann abgesehen werden. Sie konnte sich mehrmals schriftlich zur Angelegenheit äussern (Art. 32 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege, VRG, SGF 150.1) und die Sachlage ist klar. Schliesslich ist das Projekt auch durch Fotos und Pläne ausführlich dokumentiert.
3. Mit einer Beschwerde kann gerügt werden die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 77 Abs. 1 lit. a VRG). Nach Art. 78 Abs. 2 VRG kann die Unangemessenheit nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherung betrifft (lit. a) oder die Angelegenheit der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Bundesbehörde unterliegt (lit. b) oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (lit. c). Im vorliegenden Fall kann das Verwaltungsgericht die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids nicht überprüfen, da keiner der in Art. 78 Abs. 2 VRG genannten Fälle vorliegt.

Bei der Beurteilung, ob ein Bauvorhaben in der Schutzzone zu einer unzulässigen Beeinträchtigung des nach aussen sichtbaren historischen oder

künstlerischen Charakters der bestehenden Bebauung oder zu einem Verstoß gegen das Gebot der Wahrung von Baukultur und Massstäblichkeit führt, beschränkt sich die Kognition des Verwaltungsgerichts nicht auf die Frage, ob die Bewilligungsbehörde von ihrem Ermessen einen willkürlichen Gebrauch gemacht habe. Es besteht hier vielmehr die volle richterliche Kognition, geht es doch dabei nicht um die richtige Anwendung der Schutz-zonenbestimmungen. Soweit es bei diesen Vorschriften aber um die Anwendung und Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe geht, so übt das Verwaltungsgericht indessen auch bei freier Kognition eine gewisse Zurückhaltung, um den Beurteilungsspielraum und der Sachkenntnis der Verwaltung Rechnung zu tragen (vgl. dazu etwa BJM 2001 S. 26 Erw. 1a).

Es ist vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine kommunale Vorschrift verstanden haben will (BGE 118 Ia 218 Erw. 3a und 446 Erw. 3b). Wird die Anwendung einer solchen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Wie erwähnt, auferlegen sie sich dabei eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre. Sie sind nicht befugt, die kommunale Auslegung der Norm durch eigenes Verständnis zu ersetzen, wenn die Rechtsauffassung der Gemeinde betreffend den Inhalt, den Sinn und die Tragweite der interessierenden Vorschrift rechtlich vertretbar erscheint (BVR 2000 S. 105 Erw. 3a).

4. a) Das Gebäude Hauptgasse 43 in Murten ist unter Schutz gestellt (Wert A). Es handelt sich um ein Objekt von hoher Qualität, ein besonders repräsentatives, seltenes und/oder hervorragend gestaltetes Objekt, dessen ursprüngliche Substanz erhalten ist (Art. 48 Abs. 1 des Ausführungsreglements vom 17. August 1993 zum Gesetz über den Schutz der Kulturgüter (ARKGSG; SGF 482.11). HERMANN SCHÖPFER stellt in seinem Buch: Die Kunstdenkmäler des Kantons Freiburg, Band V, Der Seebezirk II, Basel 2000, S. 170 folgende Würdigung an:

"Das Grosshaus ist der grösste, bedeutendste und am besten erhaltene Bau der Hauptgasse. Hauptgebäude, Hof, monumentale Treppengalerie und Hinterhaus mit zweitem Hof haben bis 1998 keine eingreifende oder entstehende Umbauten erfahren, sodass Aussehen und Atmosphäre des 18. Jh. einzigartig erhalten geblieben waren. Eindrücklich sind die in Quaderwerk errichteten Teile, die Hauptfassade und die Treppengalerie ...".

Nach dem Bericht der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege vom 14. September 1998 handle es sich beim Grossen Haus "um ein hervorragendes Baudenkmal. Es ist im gesamtschweizerischen Vergleich ausseror-

dentlich, dass ein Stadthaus aus der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts in solch unversehrtem Zustand auf uns gekommen ist".

Hervorzuheben ist weiter, dass die Baute in der Altstadtzone von Murten liegt. Dazu ist in Art. 15 Ziff. 1 PBR Folgendes festgehalten:

"Die Stadt Murten gilt als Kulturgut von nationaler Bedeutung. Die bauliche Einheit und Eigenart der Altstadt als Ganzes sollen erhalten bleiben und der Schutz ihrer geschichtlichen und architektonisch wertvollen sakralen und profanen Bauten im Einzelnen (insbesondere die Kirchen, die Ringmauern, die Türme und das Schloss) sollen gewährleistet sein. Frühere bauliche Veränderungen, die diesem Zwecke zuwiderlaufen, sind bei Umbauten und Renovationen, soweit verhältnismässig, zu korrigieren. Die Nutzungsvielfalt ist zu erhalten, wobei die Wohnfunktion als überwiegend gilt. ...".

- b) Dass die Stadt Murten wegen ihres herausragenden Ortsbilds und aufgrund ihrer Geschichte als Kulturgut von nationaler Bedeutung gilt und infolgedessen im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (= ISOS) eingestuft ist, hat das Verwaltungsgericht schon früher festgestellt. Erwähnenswert ist dabei auch, dass die Stadtmauern und das Schloss sowie die unmittelbare Umgebung bereits in den Jahren 1909 bis 1916 unter Schutz gestellt wurden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. August 1999, 2A 98 22).

Dem Grossen Haus kommt hinsichtlich seines kulturhistorischen Werts eine besondere Bedeutung zu, umso mehr es Teil eines geschützten Ortsbildes von nationaler, wenn nicht sogar internationaler Bedeutung ist. Es besteht somit an der ungeschmälernten Erhaltung des Gebäudes ein gewichtiges öffentliches Interesse. Der Ortsbildschutz bezieht sich grundsätzlich nicht nur auf die vordere Schauseite eines Gebäudes, sondern auf sein Äusseres in allen drei in Erscheinung tretenden Dimensionen, darunter fallen die Hinterseiten, Dächer, Hoffassaden und eben auch die Innenhöfe (vgl. BVR 1985 S. 125 Erw. 4 hinsichtlich eines Gebäudes in der Altstadt Bern).

Diese Feststellung bestreitet die Restovillage AG nicht. Sie stellt auch nicht in Abrede, dass eine Unterschützstellung ganzheitlich zu verstehen ist. Alle ihre Bemühungen seien auf den Erhalt des Innenhofs ausgerichtet gewesen. Somit ist zu prüfen, ob mit der Überdachung des Innenhofs der Charakter des Gebäudes und des Ortsbildes beeinträchtigt wurden (die geplanten Arbeiten wurden mittlerweile ausgeführt).

5. Nach Art. 169 i.V.m. Art. 146 RPBG bedürfen jede Erstellungs-, Wiederaufbau-, Umbau-, Vergrösserungs- und Instandstellungsarbeiten einer Baubewilligung. Der Umbau eines unter Schutz gestellten Gebäudes kann nur bewilligt werden, wenn er den Charakter der Gebäude oder des Ortsbildes nicht beeinträchtigt (Art. 64 Abs. 2 RPBG). Der Schutz eines Kulturgutes erstreckt sich auf das Objekt in seiner Gesamtheit, das heisst bei unbewegli-

chen Objekten auf die äusseren und inneren Strukturen und Elemente und gegebenenfalls auf die Umgebung, auf die Gesamtanlage und auf die noch verborgenen archäologischen Objekte. Wenn besondere Umstände es rechtfertigen, kann der Schutz auf die Inneneinrichtung ausgedehnt werden (Art. 22 des Gesetzes vom 7. November 1991 über den Schutz der Kulturgüter, KGSG, SGF 482.1).

Nach Art. 66 RPBG erlässt der Gemeinderat die Vorschriften betreffend Zonennutzungsplan mit den diesbezüglichen polizeilichen Vorschriften, welche raumplanerischen Charakter haben. In diesen Belangen kommt ihm, wie bereits erwähnt, ein weiter Ermessensspielraum zu (vgl. etwa BGE 114 Ia 291 Erw. 3b). Das Planungsreglement der Stadt Murten (PBR) enthält mehrere Bestimmungen, die auf den vorliegenden Fall Anwendung finden. Sie lauten wie folgt (immer bezogen auf Bauten in der Altstadtzone):

Art. 15 Ziff. 7 Abbruch, Wiederaufbau, Umbau

Der Abbruch von Bauten und Bauteilen wird nur bewilligt, wenn sorgfältig abgewogene und triftige Gründe vorliegen. Wiederaufbauten, Umbauten und Renovationen dürfen das bisherige Bauvolumen nicht überschreiten, ausser wenn eine bauliche Verbesserung städtebaulicher, architektonischer oder hygienischer Art erreicht wird, die dem öffentlichen Interesse nicht zuwiderläuft.

Art. 15 Ziff. 8 Stadtgrundriss, Brandmauern, Hinterhöfe, öffentliche Plätze

¹Der historische Stadtgrundriss ist zu bewahren. Die historischen Fassadenfluchten, das Brandmauer- und das Eh-Grabensystem, die den baulichen Charakter Murtens wesentlich mitbestimmen, müssen erhalten bleiben.

²Die bestehenden Gassen, Plätze, Höfe und Gärten sind mit besonderer Sorgfalt zu gestalten.

Nach Art. 55 Abs. 1 RPBG kann die Gemeinde innerhalb der Bauzone mit dem Einverständnis der Baudirektion Abweichungen von den Plänen und den Gemeindevorschriften bewilligen, wenn weder ein höheres öffentliches Interesse noch überwiegende Interessen Dritter entgegenstehen. Diese Ausnahmebestimmung gilt für Bauten im öffentlichen Interesse, für Bauten, welche für die Allgemeinheit von Bedeutung sind, in Fällen, bei denen die Anwendung einer Vorschrift ihrem Zweck zuwiderläuft oder den Eigentümer übermässig schädigen würde, sowie für bewegliche und provisorische Bauten.

6. a) Der Gemeinderat der Stadt Murten bringt in seiner Beschwerde vor, dass mit der Innenhofüberdachung die Erstellung eines geschlossenen Raums, der ganzjährig genutzt werden könne, bezweckt werde. Das widerspreche Art. 15 Ziff. 8 PBR, weil Innenhöfe grundsätzlich als offene Bereiche sowie als

Durchgänge erstellt worden seien. Mit der Überdachung werde die Charakteristik des Gebäudes völlig verändert. Die Nutzung des Innenhofs als öffentliches Lokal führe zu einem anderen Charakter der Liegenschaft. Mit der Überdachung werde das Bauvolumen erhöht; hierfür seien aber die in Art. 15 Ziff. 7 PBR enthaltenen Bedingungen nicht erfüllt. Die Überdachung diene lediglich wirtschaftlichen Interessen des Eigentümers, was aber eine Ausnahme von den Gemeindevorschriften nach Art. 55 RPBG nicht zu begründen vermöge.

Die Erziehungsdirektion erhebt die gleichen Einwände und weist insbesondere darauf hin, dass mit dem Dach der architektonische und städtebauliche Charakter des Innenhofs und auch gleichzeitig ein wesentliches Kompositionselement des Stadtgrundrisses drastisch verändert würden.

- b) Nach der Restovillage AG werde mit einem schliessbaren Glasdach kein zusätzliches Bauvolumen geschaffen. Auch werde der Charakter des Innenhofs nicht verändert. Anderer Meinung ist der Oberamtmann. In seinem Entscheid vom 11. Juni 1999 geht er davon aus, dass mit der kompletten Überdachung des Innenhofs und der Beheizbarkeit des entsprechenden Raums sich eine Volumenerweiterung nicht bestreiten lasse.
 - c) Mit der Baubewilligung vom 8. März 1999 erhielt die Restovillage AG offenbar bereits die Erlaubnis, den Innenhof zu zwei Dritteln mit einem Glasdach zu versehen. Mit dem strittigen Schiebedach, das Gegenstand der zweiten Baubewilligung war, wird der ganze Innenhof nunmehr überdacht. Es wird dort ein Restaurant ("Museums-Bar Muratum") betrieben und der Innenhof ist beheizbar und mithin das ganze Jahr benutzbar. Das führte klar zu einer neuen wirtschaftlichen Zweckbestimmung des Innenhofs, weshalb nicht gesagt werden kann, die Identität des Innenhofs werde in den wesentlichen Zügen gewahrt. Zwar wurde keine eigentliche Erweiterung über die bestehende Gebäudehülle hinaus vorgenommen. Indes wurde der Innenhof, der ursprünglich wohl als Garten diente, seinem Zweck entzogen und in ein Restaurant umgeändert, das ganzjährig benutzbar ist. Damit wurde klar eine Volumenvergrösserung vorgenommen, die gemäss Art. 15 Ziff. 7 PBR nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. Zu prüfen ist, ob diese Bedingungen gegeben sind.
7. a) Hierzu hat der Oberamtmann in seinem Entscheid ausgeführt, dass der Innenhof mit dem Bau des Schiebedachs den städtebaulichen Charakter nicht verliere. Zwar lasse sich die historische Bausubstanz rein baulich gesehen auch ohne Schiebedach erhalten. Das Projekt leiste aber einen Beitrag zur Erhaltung der Bausubstanz. Das historische Stadtbild werde nicht beeinträchtigt, da es sich ja um einen Innenhof handle. Zwar sei der Innenhof auch wertvoll. Die Auswirkungen seien jedoch nicht unter dem Aspekt des Stadtbildes zu prüfen, sondern unter dem Aspekt der architektonischen

Verbesserung beziehungsweise Beeinträchtigung des bestehenden Hofes. Wenn der Bauherr ein Projekt entwickle, das dem Publikum einen Zugang in den Innenhof erlaube, so liege darin ein Gewinn für die öffentliche Zurechtbringung eines städtebaulich wertvollen Elements. Die ganze Überdachung stelle auch keinen schwerwiegenderen Eingriff dar als die Teilüberdachung, gegen die sich der Kulturgüterdienst nicht gewehrt habe. Das Bauvorhaben möge zu überzeugen und stelle eine Verbesserung gegenüber dem heutigen Zustand dar. Die Überdachung führe auch zu einer Verbesserung gegenüber Lärm- und Geruchsimmissionen. Es werde auch kein Präjudiz geschaffen. Denn mit dem Bauvorhaben werde eine interessante und sinnvolle Nutzung des Innenhofs mit Zutritt für die Öffentlichkeit geschaffen. Dem Bauprojekt würden keine öffentlichen Interessen entgegenstehen. Zwar würden wirtschaftliche Eigeninteressen eine Rolle spielen, das sei aber ein legitimes Interesse.

- b) Demgegenüber bringt der Gemeinderat der Stadt Murten vor, dass mit der Überdachung die Charakteristik des Gebäudes völlig verändert werde. Die wirtschaftlichen Interessen der Bauherrschaft vermögen eine Ausnahme der Vorschriften von den Gemeindevorschriften nicht zu begründen.

Die Erziehungsdirektion führt aus, dass sich ihr Kulturgüterdienst nicht gegen eine Teilüberdachung ausgesprochen habe. Das Gesamtkonzept beeinträchtige auch nur in geringem Masse den Erhalt des historischen Gebäudes und seiner Substanz. Ohne völlige Überdachung könne das Nutzungsvorhaben aber auch realisiert werden; die Besucher des Restaurants könnten auch mit Sonnenschirmen und Storen geschützt werden. Die Überdachung eines Innenhofs entspreche nicht den Grundsätzen einer sorgfältigen Gestaltung. Es gehe nicht um die Beschaffenheit der Überdachung, sondern um die Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes des Hofes und des Grosshauses insgesamt. Das Dach führe zu einer gravierenden Änderung des Aussehens von Gebäude und Innenhof. Mit dem vorgesehenen Zweck, Betrieb eines Restaurants, werde an die Überdachung mehrere technische Anforderungen gestellt; Feuchtigkeitsisolation, Kälteschutz und partielle Öffnungsmöglichkeiten würden zwangsläufig zu einem deutlich sichtbaren neu hinzugefügten Element führen. Das werde die Innenhoffassaden generell und die monumentale Freitreppe speziell beeinträchtigen. Die offenen Innenhöfe hätten als konstituierende Elemente der Morphologie der Stadt bereits eine hygienische Funktion, indem sie die natürliche Belichtung und Belüftung der Bauten zuließen. Das vollständige Überdachen widerspreche diesem traditionellen hygienischen Vorkehren. Es sei auf jeden Fall kein Beitrag zu Hygiene. Die Baubewilligung schaffe schliesslich wegen der fehlenden Konformität mit dem PBR einen schwerwiegenden Präzedenzfall und somit ein Präjudiz für den Schutz der Altstadt. Dieser Schutz sei ohne Zweifel im öffentlichen Interesse.

- c) Nach Meinung der Restovillage AG gehe es hier nicht um eine Frage des Schutzes von Kulturgütern und des Stadtbilds, sondern einzig und allein um eine kaum nachvollziehbare "Schickanierung" von Leuten, welche unter Einhaltung aller Vorgaben des Kulturgüterschutzes versuchten, alte Gebäude in einer vernünftigen Art und Weise in den Wirtschaftsprozess einzugliedern. Es sei zudem abstrus davon auszugehen, dass ein Drittel zusätzliches Dach den architektonischen und städtebaulichen Charakter des Innenhofs verändere. Es werde auch kein Präjudiz für die Überdachung der Innenhöfe geschaffen.
8. a) Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Baupolizeivorschriften eingehalten werden. Das gilt insbesondere in den Schutzzonen oder, wie im vorliegenden Fall, hinsichtlich des Schutzes nicht nur von einzelnen Gebäuden, sondern eines ganzen Ortsbilds. Den Behörden muss aber in der Anwendung der entsprechenden Bestimmungen ein gewisser Ermessensspielraum zukommen. Das Festhalten am bestehenden Zustand rechtfertigt sich stets nur dann, als es das überwiegende öffentliche Interesse an der Erhaltung des sichtbaren historischen oder künstlerischen Charakters der bestehenden Bebauung verlangt. In diesem Sinne sieht auch Art. 15 Ziff. 7 und 8 PBR die Möglichkeit einer Volumenvergrößerung vor, wenn damit eine bauliche Verbesserung städtebaulicher, architektonischer oder hygienischer Art erreicht wird. Auf diese Art und Weise sollen grundsätzlich im Rahmen von Umbauprojekten bestehende Bauten oder Elemente derselben, welche den historischen oder künstlerischen Charakter nicht mitprägen, sondern ihn geradezu stören, durch solche ersetzt werden können, die sich harmonischer in die vorgesehene Überbauung einfügen, auch wenn damit ein Abweichen von Kubus und Massstäblichkeit verbunden ist. In einem solchen Fall sind die Behörden geradezu gezwungen, eine Volumenvergrößerung zuzulassen. Mit den erwähnten Bestimmungen wird auch dem Eigentümer ein Anspruch auf Abweichung von Baukubus und Massstäblichkeit eingeräumt, wenn ein öffentliches Interesse an der ursprünglichen Beibehaltung fehlt. In jedem Fall aber wird die Verwirklichung der Schutzbestimmungen bezweckt (vgl. auch BJM 2001 S. 26 Erw. 6).
- b) Eine bauliche Verbesserung des Gebäudes in städtebaulicher, architektonischer oder hygienischer Art ist im vorliegenden Fall klar zu verneinen. Das aus der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts stammende Grosse Haus befindet sich in einem unversehrten Zustand. Die vollständige Überdachung des Innenhofs schafft somit keine Verbesserung des architekturhistorisch bedeutenden Gebäudes, sondern schafft eine Beeinträchtigung des historischen Charakters. Der Innenhof war seit jeher offen, nunmehr wird er mit einem Glasdach geschlossen. Da somit der ursprüngliche Zustand verändert wird, kann nicht von einer städtebaulichen oder architektonischen Verbesserung, sondern vielmehr von einer unzulässigen Beeinträchtigung des geschützten Hauses gesprochen werden. Ein öffentliches Interesse an der Überdachung

ist nicht auszumachen. Im Gegenteil, es steht fest, dass das Gebäude bis anhin in seinem ursprünglichen Zustand belassen wurde und sozusagen keine Änderungen erfahren hat. Es besteht demnach ein Interesse, den ursprünglichen Zustand zu belassen. Charakteristisch für die Baute ist eben ein offener Innenhof. Es mag zutreffen, dass die Überdachung des Innenhofs zum grössten Teil von der Bevölkerung nicht, sondern bloss von den Besuchern des Restaurants und verschiedenen anderen Berechtigten wahrgenommen werden kann. Darauf kommt es aber nicht an. Denn die Vorschriften betreffend den Schutz der Gebäude in der Altstadt von Murten gelten auch für die dem Publikum nicht zugänglichen Gebäudeteile. Von massgeblicher Bedeutung ist somit, dass das äussere Erscheinungsbild im ursprünglichen Zustand präsentiert bleibt. Der Grund, weshalb die Baubewilligungsbehörde mit der Zustimmung des Kulturgüterdienst eine teilweise Bedachung zulassen, ist hier nicht zu prüfen, weil nicht Gegenstand der Beschwerde. Immerhin muss diese Massnahme bereits als eine gewisse Beeinträchtigung bezeichnet werden. Hinsichtlich des privaten Interesses der Bauherrschaft ist hervorzuheben, dass es ihr ausschliesslich um den ganzjährigen Betrieb ihres Restaurants geht und somit um wirtschaftliche und finanzielle Interessen, die das öffentliche Interesse am Bestand des offenen Innenhofs nicht zu überwiegen vermögen.

Dass das Vorhaben der Restovillage sich in Murten auch als Präjudiz auswirken könnte, kann nicht ausgeschlossen werden. In der Altstadt von Murten gibt es, was notorisch bekannt ist, weitere Innenhöfe und deren Eigentümer könnten aus verschiedenen Gründen ebenfalls eine Überdachung verlangen. Da die Stadt Murten aus denkmal- und ortsbildschützerischen Gründen Beachtung findet, müssen bauliche Eingriffe an strenge Voraussetzungen gebunden werden.

9. Zusammenfassend ist bei dieser Sach- und Rechtslage festzustellen, dass mit der Überdachung des Innenhofs eine Volumenerweiterung des bestehenden Gebäudes beabsichtigt wird. Die reglementarischen Voraussetzungen wie sie im PBR festgehalten sind, sind entgegen der Auffassung des Oberamtmanns und der Restovillage AG nicht gegeben. Wenn der Oberamtmann trotzdem die Baubewilligung erteilte, hat er gegen die erwähnten Bestimmungen des PBR verstossen. Die Baubewilligung hätte auch deshalb abgelehnt werden müssen, weil das öffentliche Interesse am Bestand der ursprünglichen Struktur des strittigen Gebäudes die privaten Interessen der Bauherrschaft klar überwiegen. Dieser geht es ausschliesslich darum, den Innenhof wirtschaftlich und finanziell in optimaler Weise nutzen zu können. Das mag zwar von ihrer Sicht her legitim sein, widerspricht aber im vorliegenden Fall dem Ziel, das Gebäude in seinem ursprünglichen Zustand zu erhalten. Die beiden Beschwerden erweisen sich somit als begründet. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Baubewilligung zu verweigern.

10. (Verfahrenskosten)

**Demnach entscheidet
der II. Verwaltungsgerichtshof:**

1. Die Beschwerden der Stadt Murten und der Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten werden gutgeheissen.

Die Verfügung des Oberamtmanns des Seebezirks vom 11. Juni 1999 wird, soweit sie sich auf die Überdachung des Innenhofs bezieht, aufgehoben.

2. (Verfahrenskosten)

3. (Parteikosten)

4. (Eröffnung)

205.1;