

Einpassung, ästhetische Generalklausel und ISOS

- Die ästhetischen Schutzbestimmungen haben eine eigenständige Bedeutung und sind zusätzlich zu den Bau- und Zonenbestimmungen einzuhalten. Das ISOS findet dabei (bloss, aber immerhin) mittelbar Anwendung, indem die erforderliche Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen zu erfolgen hat (§ 42 BauG; Erw. 4.3).
- Das einseitige Zumauern von Fenstern beeinträchtigt das Erscheinungsbild des im ISOS aufgeführten Neuquartiers. Auch geht nicht, die Fenstersymmetrie nur mit einem künstlich auf die neue Aussenisolation aufgesetzten Fenstergewände anzuzeigen (Erw. 5.2).

Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 18. Dezember 2018 (EBVE 18.177)

Aus den Erwägungen

2. Bauvorhaben

2.1

Der Beschwerdeführer will das Mehrfamilienhaus ... um- und ausbauen. Geplant ist die Ummantelung des Gebäudes mit einer hinterlüfteten Aussenisolation. Dabei sollen auf der Südost- und Nordwestfassade je zwei übereinanderstehende Fenster – das eine im Erd-, das andere im ersten Vollgeschoss – zugemauert werden, um so die Platzierung von Möbeln an den geschlossenen Wänden zu erleichtern. ... Im vorliegenden Fall ist einzig noch das Zumauern der vier Fenster strittig. Der Gemeinderat will die Bewilligung dafür aus ästhetischen Gründen nicht erteilen.

...

4. Ästhetische Einpassung

4.1

Der Stadtrat begründet die Auflage damit, dass ein Zumauern der vier Fenster die symmetrische Fassadengestaltung und Fensteranordnung durchbrechen und das Erscheinungsbild des Gebäudes entstellen würde. Das Verbot stelle die Einordnung ins Quartierbild sicher. Auch mit einer blossen Nachbildung der Fenstergewände lasse sich die optische Gesamtwirkung nicht verbessern. – Der Beschwerdeführer meint dagegen, dass für das Verbot die nötige gesetzliche Grundlage fehle. Im Neuquartier und in der Altstadtzone sei bei verschiedenen Gebäuden das Zumauern zugelassen worden, wenn weiterhin das Fenstergewände gezeigt werde. So sei auch ihm das Zumauern zu erlauben mit der Auflage, dass das Gewände zu zeigen sei.

4.2

Die Bauparzelle liegt in der Neuquartierzone N. Das kommunale Recht enthält dazu die folgende Zonenvorschrift und folgende Ortsbildgestaltungsbestimmung (§§ 9 und 39 BNO):

§ 9 Neuquartierzone N

¹ Die Neuquartierzone N bezeichnet ein Gebiet mit einer klaren Struktur und einem ausgeprägten Quartiercharakter, bestimmt durch eine gute Nutzungsdurchmischung ...

² Neubauten haben sich in das bestehende Quartierbild einzuordnen. Das vorhandene Bebauungsmuster mit einheitlichem Abstand der Hauptgebäude zu den Quartierstrassen ist beizubehalten.

...

⁵ In der Neuquartierzone sind Baugesuche der Stadtbildkommission zur Stellungnahme zu unterbreiten.

§ 39 Ortsbildgestaltung

¹ Bauten und Anlagen sind sorgfältig zu gestalten und so in ihre bauliche und landschaftliche Umgebung einzufügen, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. Dies gilt insbesondere für die Stellung, Form und Gliederung der Baumassen, die Dachgestaltung, die Materialien und die Farbgebung sowie den Bezug zum Aussenraum und zur Topografie.

Das kantonale Recht verlangt in ähnlich genereller Weise die gute Einpassung von Gebäuden und ihren Aussenräumen in die Umgebung (Einpassungsgebot). Ferner dürfen sämtliche Bauten und Anlagen "insbesondere Landschaften sowie Orts-, Quartier- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen" (Beeinträchtigungsverbot, Verunstaltungsverbot; § 42 BauG).

4.3

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) stuft das Ortsbild von Z. als von nationaler Bedeutung ein. Dem Neuquartier, das nördlich der Altstadt liegt, wird darin eine besondere Bedeutung für das Ortsbild zugesprochen. Es ist der Aufnahmekategorie AB (ursprüngliche Substanz oder ursprüngliche Struktur) mit dem Erhaltungsziel B (Erhalten der Struktur) zugewiesen und wird darin wie folgt umschrieben (ISOS, Ortsblatt, S. 3):

"Die grosse Ausdehnung und die einheitlichen Bebauungen aus der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts zeichnen das Neuquartier zum wertvollsten Ortsteil ausserhalb der Stadtmauer aus. Mit seiner leicht variierten Rechteckform und dem rektangulär ausgelegten Strassensystem stellt das Neuquartier gewissermassen das abstrahierte Abbild der Altstadt dar. Die Bebauung ist charakteristisch durch 2geschossige, massive Wohnbauten, die sich auf gleicher Frontlinie entlang den Strassen reihen. Auffallend ist die zunehmend reichere Ausgestaltung der Bauten mit historisierenden Stilelementen im altstadtnahen Quartierbereich."

Aus dem ISOS lässt sich für die Gemeinde die Verpflichtung ableiten, den Schutz des Ortsbildes in die Nutzungsplanung zu übernehmen. In Bezug auf die geeigneten Schutzmassnahmen verfügt die Gemeinde über einen Beurteilungsspielraum. Das Inventar ist somit nicht als direkt anwendbares Recht zu verstehen, wenn es – wie hier – nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht. Vielmehr hat nach Prüfung der geeigneten Massnahmen eine Umsetzung in der entsprechenden Nutzungsplanung zu erfolgen. Erst wenn diese grundeigentümerverbindlichen Festlegungen erfolgt sind, finden diese im Baubewilligungsverfahren Anwendung. Damit ist im vorliegenden Fall das ISOS nur mittelbar, über die kommunale Nutzungsplanung, nicht aber unmittelbar im Baubewilligungsverfahren von Bedeutung, zumal keine Situation vorliegt, in welcher die kommunale Nutzungsplanung die Schutzziele des ISOS geradezu missachtet. Die mittelbare, indirekte Anwendung des ISOS hat indessen auch zur Folge, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016, Erw. 4.2 und 4.5.5).

4.4

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben Bauten und Anlagen nicht nur die geltende Bau- und Zonenordnung einzuhalten, sondern auch den Anforderungen ästhetischer Schutzbestimmungen – vorliegend §§ 9 und 39 BNO sowie § 42 BauG – zu genügen. Solche Vorschriften haben eine eigenständige Bedeutung, da sich ihr Schutzbereich nicht zwingend mit demjenigen der Bauvorschriften deckt. Die Anwendung der Ästhetikklauseln darf jedoch nicht dazu führen, dass generell – etwa für die ganze Neuquartierzone – die Zonenordnung ausser Kraft gesetzt würde. Lässt diese etwa eine bestimmte Geschosshöhe zu, darf nicht generell nur ein Geschoss weniger bewilligt werden, um eine gute Gesamtwirkung zu erreichen. Die Ästhetikklauseln stellen so eine genügende gesetzliche Grundlage dar, um Eingriffe in die Eigentumsgarantie zu rechtfertigen. Entsprechend hat das Bundesgericht in einem Fall entschieden, dass gestützt auf die Ästhetikklausel einer Bauherr-

schaft die grundsätzlich zulässige Ausschöpfung des Bauvolumens verboten werden dürfe. Die Bau-parzelle befand sich an einem exponierten Ort im Umfeld denkmalgeschützter Bauten, so dass nicht gesagt werden konnte, dass das Verbot die ganze Zonenordnung generell ausser Kraft setzen würde (BGer 1C_42/2018 vom 8. August 2018, Erw. 3.4).

Bei der Anwendung ästhetischer Bestimmungen ist ferner zu beachten, dass sich die kantonalen Rechtsmittel- und die Gerichtsinstanzen in der Würdigung der lokalen Gegebenheiten zurückhalten müssen. In diesem Bereich kann sich die örtlich zuständige Gemeinde auf ihr weites Ermessen und auf die durch die Verfassung geschützte Gemeindeautonomie berufen (BGer 1C_452/2016 vom 7. Juni 2017, Erw. 3.1.3; § 106 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980).

5 Beurteilung der Einpassung

5.1

Im vorliegenden Fall hat die zum Augenschein beigezogene Fachperson ausgeführt, dass gemäss ISOS das Neuquartier der wertvollste Ortsteil von Z. ausserhalb des Stadtkerns sei. Es werde das Erhaltungsziel B (Strukturerhalt) empfohlen. Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume sollten bewahrt werden und für die Struktur wesentliche Elemente und Merkmale integral erhalten bleiben. Das Quartier sei geprägt durch zweigeschossige, massive Wohnbauten, die sich auf gleicher Frontlinie – mehrheitlich traufständig – entlang der Strasse reihten. Der Rhythmus, das Wechselspiel von Gebäude und Zwischenraum sei für das Strassenbild prägend. Mit Blick auf die vier Fenster sei das Zumauern problematisch, weil dadurch die Symmetrie verloren gehe. Die Auffassung des Stadtrats, das Zumauern zu verbieten, sei aus fachlicher Sicht nachvollziehbar und vertretbar.

Zur Frage, ob bei Anbringen eines künstlichen (neuen) Fenstergewändes das Zumauern zu gestatten sei, meinte die Fachperson, dass der Erhalt der bestehenden Fensteröffnungen wünschenswert sei. Die Giebelfassade sei hier gut einsehbar und die symmetrische Fassadengliederung sei charakteristisch und wichtig. Wenn das bestehende Fenstergewände erhalten und sichtbar bleibe, wäre das Zumauern denkbar. Aus fachlicher Sicht ist die Lösung mit einem neuen Gewände ohne Fensteröffnung, aufgetragen auf die neue, das Haus ummantelnde Aussenisolation, nicht optimal. Eine ablehnende Haltung wäre nachvollziehbar.

5.2

Diese Ausführungen der Fachpersonen erweisen sich ohne Weiteres als nachvollziehbar und schlüssig, so dass darauf abzustellen ist. Das Zumauern der vier Fenster auf den beiden, vom Strassenraum her gut sichtbaren Seitenfassaden macht die Fassadengliederung asymmetrisch und beeinträchtigt das Erscheinungsbild und ebenso das Strassen- und Ortsbild. Von einer sorgfältigen Gestaltung und guten Gesamtwirkung, wie § 39 BNO es verlangt, kann nicht die Rede sein.

Bei der Interessenabwägung ist zu berücksichtigen, dass es der Bauherrschaft einzig darum geht, mit dem Zumauern der Fenster die Möblierung im Innern zu erleichtern, und also nicht baulich zwingende oder triftige Gründe das Zumauern erforderlich machen. Dieses Interesse ist im Vergleich zu den gestalterischen Interessen der Stadt stark untergeordneter Art, namentlich auch in Berücksichtigung der hohen Bedeutung des Neuquartiers gemäss ISOS. Entsprechend ist auch nicht zu beanstanden, dass der Stadtrat es ablehnt, die Fenstersymmetrie nur mit einem künstlich auf die neue Aussenisolation aufgesetzten Fenstergewände anzuzeigen, und stattdessen auf die Echtheit des Erscheinungsbilds Wert legt.

5.3

Der Beschwerdeführer weist noch darauf hin, dass im Neuquartier und in der Altstadt in diversen Fällen das Zumauern von Fenstern bewilligt worden sei, und beruft sich auf rechtsgleiche Behandlung.

Die Fälle sind allerdings allesamt mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichbar. Beim Haus S.-strasse 5 wie S.-strasse 15 (Nachbarhaus) hat das Zumauern keinen Einfluss auf die Symmetrie. Bei diesem kommt hinzu, dass sich das Fenster auf der strassenabgewandten Seite befindet und für die grössere Öffentlichkeit nicht sichtbar ist. Auch hat der Stadtrat in allen Fällen verlangt, dass beim Zumauern der Fenster wenigstens das ursprüngliche Fenstergewände erhalten bleiben muss.

Die weiteren in der Rechtsschrift vom 13. Juli 2018 aufgeführten Gebäude betreffen die Altstadtzone, die sich insbesondere dadurch auszeichnet, dass die Gebäude in ihrer baulichen Substanz zu erhalten sind. Es gelten hier somit abweichende Bauvorschriften, und der örtliche Zusammenhang ist ein anderer. Die Berufung auf rechtsgleiche Behandlung geht daher fehl, so dass nicht weiter geprüft werden muss, wann und aus welchen Gründen der Stadtrat das Zumauern erlaubt und ob diese Praxis auch heute noch Gültigkeit hat. Eine Vergleichbarkeit ist auch deshalb nicht gegeben, da in allen Fällen wenigstens das alte Gewände im Original erhalten bleiben musste, im vorliegenden Fall der Beschwerdeführer gerade aber von dieser Bedingung dispensiert werden will.

5.4

Einzig beim Gebäude S.-strasse 12 hat der Stadtrat 1985 auf der Nordfassade das gänzliche Zumauern eines Fensters bewilligt und die asymmetrische Gestaltung der Fassade zugelassen. Da dies nach dem Gesagten eine Rechtsverletzung darstellt, stellt sich die Frage, ob die Bauherrschaft Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht hat.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts setzt ein Anspruch auf eine solche Gleichbehandlung namentlich voraus, dass dieselbe Behörde in ähnlichen Fällen bisher in ständiger Praxis vom Gesetz abwich und zu erkennen gibt, auch künftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Dabei begründen wenige vereinzelte Fälle noch keine Praxis (BGer 1C_42/2018 vom 8. August 2018, Erw. 6.3).

Da es sich dabei um einen Einzelfall handelt und der Fall überdies schon etliche Jahre zurückliegt, lässt sich ohne Weiteres sagen, dass sich daraus ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht nicht ableiten lässt. Vertiefte Abklärungen und weitere Erörterungen dazu sind so entbehrlich.

Stichwörter: Einpassung, ästhetische Generalklausel und ISOS