

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Rechtsabteilung

BVURA.20.317

ENTSCHEID vom 17. Mai 2021

**A. und B.; Beschwerde gegen den Entscheid des Stadtrats Q. vom 15. April 2020 betreffend
Alu-Fensterläden am R-Platz, Parzelle 700 (Baugesuch 2019-01); Abweisung**

Erwägungen

3. ISOS, Altstadtreglement und Gemeindeautonomie

3.1

Die Altstadt von Q. ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Objekt von nationaler Bedeutung aufgenommen. Sie ist darin als Gebiet mit "ursprünglicher Substanz" (Aufnahmekategorie A) bezeichnet und dem höchsten Erhaltungsziel "Erhalten der Substanz" (Erhaltungsziel A) zugeordnet (<http://www.map.geo.admin.ch> > Karte: "Bundesinventar ISOS"; siehe auch Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 [VISOS; SR 451.12]).

Das ISOS gilt lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben – wie im vorliegenden Fall – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet (Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG; SR 451]; Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [SR 101]). Auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS indessen von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017, E. 3.1).

3.2

Die Bauparzelle 700 liegt in der Altstadtzone A, in der sich etliche denkmalgeschützte Kulturobjekte befinden (Bau- und Nutzungsordnung vom 21. Mai 2012 [BNO] mit Bauzonenplan). Detaillierte Ausführungsbestimmungen zum Bauen in der Altstadt sind im Reglement des Einwohnerrats für das Bauen in der Altstadt vom 21. Mai 2012 (Altstadtreglement) festgehalten (§ 12 BNO). Dieses bestimmt, dass in der Altstadt "insbesondere geschichtlich und architektonisch wertvolle Bauten, Gebäudegruppen, Plätze, Höfe, Fassaden und Dachflächen zu schützen" sind (§ 2 Altstadtreglement). Die historische Bausubstanz ist zu erhalten. Die Veränderung oder Entfernung historisch und künstlerisch wertvoller Gebäudeteile ist in der Regel nicht gestattet (§ 5 Abs. 1 und Abs. 7 Altstadtreglement). In Bezug auf die Gestaltung von Fenstern legt § 6 Altstadtreglement Folgendes fest:

³ Die Fenster sind in der Regel in Holz auszuführen. ...

⁴ Holzfensterläden bilden die Regel.

Bei der Auslegung kommunaler Bestimmungen kommt dem Stadtrat ein relativ erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum und damit Autonomie zu. Die Rechtsmittelinstanzen sind gehalten, das Ergebnis der gemeinderätlichen Rechtsauslegung zu respektieren und nicht ohne Not ihre eigene Rechtsauffassung an die Stelle der gemeinderätlichen zu setzen. Nur wenn er den ihm zuzugestehenden Handlungsspielraum bei der Auslegung der fraglichen Bestimmungen in unvertretbarer Weise ausgeübt hat, darf die Beschwerdeinstanz in seine Ermessensausübung eingreifen (§ 106 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [KV; SAR 110.000]; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2015, S. 174).

4. Beurteilung

4.1

Das Bundesgericht hatte in einem Fall von 2017, der den Kanton Graubünden betraf, ebenfalls die Zulässigkeit des Ersatzes von Holz- durch Aluminiumfensterläden zu beurteilen. Die Denkmalpflege des Kantons Graubünden hatte damals die Haltung vertreten, dass Holzfensterläden gegenüber Aluminiumfensterläden zu favorisieren seien, und zwar gerade weil sie der Verwitterung unterlägen und sich damit in ihrem Erscheinungsbild wandeln würden. Holz sei das historische Baumaterial, welches zur Authentizität des in Frage stehenden Gebäudes und damit des Stadtteils beitrage (BGer 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017, E. 4.2). Das Bundesgericht hingegen argumentierte wie folgt (erwähnter BGer, E. 4.6 f.):

"4.6 ... Im Baugesetz der Stadt Chur wird nicht ausdrücklich vorgeschrieben, dass bei Häusern in der Altstadt einzig Holzfensterläden verwendet werden dürften. Zwar ist die sowohl von der Beschwerdeführerin wie auch von der Vorinstanz vertretene Auslegung, wonach Art. 77 und Art. 78 BG/Chur grundsätzlich eine hinreichende gesetzliche Grundlage darstellen, um die Verwendung eines bestimmten Baustoffs für Fensterläden vorzuschreiben, haltbar. Es besteht indes durchaus Raum für eine differenzierte Anwendung dieser Bestimmungen im Einzelfall. Daran ändert nichts, dass sich Art. 78 BG/Chur auf den ganzen Schutzbereich Altstadt bezieht. Die Vorgabe, einzig Holzfensterläden zu verwenden, bedeutet unbestrittenermassen einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Ein solcher muss sich nicht nur auf eine gesetzliche Grundlage stützen, sondern auch auf einem öffentlichen Interesse beruhen und verhältnismässig sein. Das von der Beschwerdeführerin angeführte öffentliche Interesse an der Erhaltung eines möglichst intakten Altstadtbilds kann jedenfalls bei neuzeitlichen Gebäuden, die wie das hier in Frage stehende selber nicht unter Denkmalschutz stehen, mit der Verwendung von Aluminiumfensterläden weitgehend erreicht werden, soweit sich diese – wie von Art. 77 und Art. 78 BG/Chur verlangt – harmonisch in die bauliche Umgebung einfügen und Gewähr für eine gute Gesamtwirkung bieten. In der Denkmalpflege wird zwar verlangt, dass bei der Renovation von Baudenkmalern die ursprünglichen Materialien verwendet werden, soweit sie als charakteristische Eigenschaften zum Zeugniswert des Objekts beitragen. Diese Forderung nach Materialkontinuität kann bedeuten, dass bei einem Denkmalschutzobjekt hölzerne Fensterläden wiederum durch solche aus Holz zu ersetzen sind (vgl. OLIVER KARNAU / CHRISTIAN STEINMEIER, Praktische Denkmalpflege, in: DIETER J. MARTIN / MICHAEL KRATZBERGER [Hrsg.], Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, N. 357 f.). Der Materialkontinuität kommt jedoch bei nicht denkmalgeschützten Gebäuden nicht die gleiche Bedeutung zu. Zur Wahrung der von den Art. 77 und 78 BG/Chur angestrebten guten Gesamtwirkung des Ortsbilds erscheint die Verwendung des gleichen Materials weniger wichtig. Denn das Augenmerk ist in diesem Fall im Unterschied zum individuell-konkreten Einzelschutz auf das Ganze, Zusammenhängende und weniger auf seine einzelnen Teile gerichtet

(vgl. CHRISTOPH WINZELER, in: MOSIMANN / RENOLD / RASCHÈR [Hrsg.], Kultur, Kunst, Recht: schweizerisches und internationales Recht, 2009, Denkmalpflege, S. 220). Wird zudem berücksichtigt, dass die Verwendung von Holzfensterläden bei der Anschaffung und beim Unterhalt erhebliche Mehrkosten verursachen, erscheint eine entsprechende Auflage als unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie.

Nichts anderes ergibt sich aus den Schutzbestimmungen des ISOS. Soweit mit modernen Baumaterialien wie Aluminium das bisherige Erscheinungsbild der Fensterläden und die entsprechenden ästhetischen Anforderungen eingehalten werden können, ist dies mit der bestehenden ISOS-Zielsetzung 'Erhalten der Substanz' vereinbar, zumal dieses Inventar, welches für Wohnzonen-Nutzungsvorschriften ohnehin nur indirekt zur Anwendung gelangt (blosse Berücksichtigungspflicht gemäss BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.; vgl. E. 3.1 hiervor), primär vom äusseren Erscheinungsbild ausgeht und im Unterschied zu Denkmalschutzinventaren selber keine Detail-Gestaltungsaussagen macht (vgl. zum Ganzen MARTI, a.a.O., S. 388).

4.7. Die Praxis, für die ganze Churer Altstadt Holzfensterläden zu verlangen, ist ausserdem, wie die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz zeigen, nicht rechtsgleich umsetzbar. Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Stellungnahme im vorinstanzlichen Verfahren vom 12. September 2016 ausdrücklich eingeräumt, es gebe in der Altstadt von Chur Häuser, bei welchen die Fensterläden ausgehängt worden seien. Dies lasse sich jedoch 'nur sehr schwer kontrollieren bzw. verhindern'. Die Wiederherstellungsmassnahmen würden aber mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit von der Baubehörde erst dann verfügt, wenn Umbau-, Erweiterungs- oder Renovationsarbeiten anstünden. Dasselbe gelte für Häuser, die nicht durchgehend über Fensterläden verfügten. Wie von der Vorinstanz willkürfrei festgestellt, weisen nur (noch) rund 40 % der Häuser in der Altstadt Holzfensterläden auf. In Einzelfällen hat die Beschwerdeführerin, wie von ihr ausdrücklich eingestanden, Aluminiumfensterläden sogar ausdrücklich bewilligt. In vielen Fällen ist sie nicht eingeschritten, wenn Holzfensterläden entfernt oder diese durch Aluminiumfensterläden ersetzt wurden. Das Gebiet der Altstadt erweist sich für die Beschwerdeführerin offensichtlich als zu gross, um die Durchsetzung ihrer Praxis in rechtsgleicher Weise sicherstellen zu können. Die Pflicht zur Verwendung von Holzfensterläden kann sich jedoch in besonderen Situationen, insbesondere bei denkmalgeschützten Gebäuden (vgl. vorn E. 4.6) oder ausgewählten Plätzen, als gerechtfertigt erweisen. Die Beschwerdeführerin verweist zwar darauf, dass sich das fragliche Mehrfamilienhaus am Regierungsplatz befinde und deshalb ein spezielles Augenmerk verdiene. Sie legt jedoch nicht dar, inwiefern an dieser Lage der Verwendung von Holzfensterläden eine besondere Bedeutung zukommen sollte. Das liegt umso weniger auf der Hand, als am Regierungsplatz gleich wie an anderen bedeutenden Plätzen in der Churer Altstadt bereits Häuser mit Aluminiumfensterläden existieren."

4.2

Die kantonale Denkmalpflege führt in ihrem Fachbericht vom 26. Januar 2021 aus, dass das Gebäude R-Platz 8 – wie viele andere historische Gebäude in Aargauer Altstädten – nicht unter Denkmalschutz stehe, es sich aber nichtsdestotrotz um ein schützenswertes historisches Gebäude handle. Dem R-Platz, wo das Gebäude stehe, komme in der Altstadt von Q., die gemäss ISOS von nationaler Bedeutung sei, die wichtigste Position zu. Bei allen Altstadtgebäuden sei das Anbringen von Holzläden nach kommunalem Recht sehr wichtig, und dies sei auch richtig so. Das kommunale Recht schütze die geschichtlich und architektonisch wertvollen Bauten, Gebäudegruppen, Plätze und namentlich auch die Fassaden (§ 2 Altstadtreglement). Fenster müssten in der Regel in Holz ausgeführt werden, und Holz-Fensterläden bildeten die Regel (§ 6 Abs. 3 und 4 Altstadtreglement). Dies gelte für die ganze Altstadt, und nicht nur für historisch herausragende Gebäude. Die Praxis des Stadtrats sei klar, konstant und stabil. Auch in der Fachliteratur werde ausgeführt, dass der Ersatz von Läden durch gleiches Material erfolgen müsse, da sonst Charme und Identität verloren gingen. Bei geschützten historischen

Bauten seien Alufensterläden nicht zu erlauben, bei ungeschützten nur an exponierten Stellen zu empfehlen (URS MEIER, Der Fensterladen – Kleines Handbuch zu einem unterschätzten Bauteil, 2018, S. 113). Die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege schreibe, dass bei einem historischen Gebäude aus der Zeit vor dem 2. Weltkrieg Metallläden unvereinbar seien. Könnten die Läden nicht repariert werden, sei ein Nachbau in Holz angezeigt (Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege, Fenster am historischen Bau, Grundsatzdokument vom 22. Juni 2018, Ziffer 2, S. 5; siehe ferner auch Kantonale Denkmalpflege, Arbeitspapier Nr. 5a: "Konservierung und Nachbau von Fensterläden bei kantonalen Schutzobjekten, 2014, S. 4; Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2009.00527 vom 5. Mai 2010; Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt [EBVU] 16.710 vom 7. Februar 2017). Hinzuweisen sei noch, dass gemäss Herstellerangaben Holz– gegenüber Alufensterläden namentlich bezüglich Wärme- und Schallisolation, Nachhaltigkeit und Reparierbarkeit besser punktet.

Zum Vorhalt der Beschwerdeführenden, dass ihr Gebäude ursprünglich überhaupt keine Fensterläden gehabt habe, führt die Denkmalpflege in einem zweiten Schreiben noch aus, dass es sich hierbei um ein Missverständnis handle. Die Schlagläden (Fensterläden) dienten dem Schutz vor der Sonne und seien nur in der warmen Jahreszeit benötigt worden. In der kalten Jahreszeit seien die bloss in die Kolben eingehängten Schlagläden durch Vorfenster ersetzt und im Estrich verstaut worden. Die Vorfenster wirkten wie eine Doppelverglasung wärmedämmend. Entsprechend seien auf historischen Fotos die (ausgehängten) Schlagläden nicht zu sehen, wenn die Aufnahme im Winter erfolgt sei.

4.3

Die Fachansicht der Denkmalpflege erweist sich als fundiert und schlüssig, so dass darauf abgestellt werden kann. Im Gegensatz zum Fall, den das Bundesgericht zu entscheiden hatte, handelt es sich hier nicht um ein neuzeitliches Gebäude, sondern um eine historische Baute, der eine besondere Schutzwürdigkeit zukommt und die nach kommunalem Recht geschützt ist (§ 2 sowie § 5 Abs. 1 und 7 Altstadtreglement). Auch wenn die Beschwerdeführenden beim letzten Umbau drei Lukarnen angebracht und dabei gemäss den Darlegungen der Denkmalpflege nicht vorbildlich auf die Einhaltung der Proportionen von Dachfläche und Dachaufbauten geachtet haben, ist die Schutzwürdigkeit des historischen Gebäudes nach wie vor gegeben. Hinzu kommt, dass sich das Gebäude an einem Platz befindet, dem in Bezug auf seine Schönheit eine herausragende Bedeutung im Altstadtbild zukommt und entsprechend auch im ISOS die wichtigste Position einnimmt. Und anders als im Churer Fall, den das Bundesgericht zu entscheiden hatte, kann sich die Vorinstanz hier auf eine klare gesetzliche Grundlage stützen, die eine Ausführung der Fensterläden in Holz verlangt (§§ 5 Abs. 1 sowie 6 Abs. 4 Altstadtreglement).

Ohne weitere Bedeutung ist, dass die an das fragliche Gebäude angrenzende gemeindeeigene K. (R-Platz 10) Fensterstoren mit Alulamellen aufweist. Zwar kann man sich fragen – wie der Gemeinderat dies tut –, ob solche Fensterstoren heute noch bewilligungsfähig wären. Die Frage muss hier indessen nicht beantwortet werden, sind die Storen doch vor etlichen Jahren eingebaut worden, so dass sich daraus keine Schlüsse ableiten liessen auf eine allenfalls heute noch inkonsistente Rechtspraxis. Ohnehin treten solche Storen viel diskreter in Erscheinung, da sie nur im Bedarfsfall heruntergelassen werden und sichtbar sind. Aus dem Vorhandensein solcher Storen ergibt sich daher nicht zwingend, dass Alu-Fensterläden zulässig sein müssten.

4.4

Das Interesse der Stadt an der Materialkontinuität und Authentizität der kommunal geschützten historischen Altstadt-Gebäude ist als gewichtig einzustufen und überwiegt das Interesse der Beschwerde-

führenden an tieferen Anschaffungs- und Unterhaltskosten, wie dies beim Anbringen von Alu-Fensterläden der Fall sein kann. Die Praxis des Stadtrats erweist sich so als rechters und der Eingriff in die Eigentumsgarantie als gerechtfertigt und verhältnismässig.