

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 25. Januar 2023

Versand: 30. Januar 2023

Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-000101

1. A.____, Q.____; Beschwerde vom 11. Januar 2020

2. B.____, Q.____; Beschwerde vom 13. Januar 2020

gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Stadtrats Q.____ vom 8. Juli/9. Dezember 2019 betreffend Neugestaltung X-Strasse, innerhalb der Bauzone, an der K xy und am Stadtbach D; Gutheissung/Nichteintreten

Sachverhalt

A.

Aufgrund des schlechten Zustands der Pflasterung sowie aufgrund des erheblichen Rückgangs des Durchgangverkehrs beabsichtigt der Stadtrat Q. eine Sanierung der X-Strasse; vorgesehen ist nebst der Erneuerung der Werkleitungen unter anderem die Einbringung eines neuen Asphaltbelags sowie eine Verbreiterung der Gehwege beziehungsweise eine Verengung der Fahrbahn. Die für die Sanierung erforderlichen Kredite wurden vom Einwohnerrat am (...) bewilligt.

Gegen das vom 12. Januar 2019 bis 11. Februar 2019 öffentlich aufgelegte Projekt gingen zahlreiche Einwendungen ein, darunter auch jene von A. und von B.; beide erhoben zudem auch Einsprache gegen die geplanten Verkehrsanordnungen.

Mit Entscheid vom 25. Februar 2019 erteilte die Abteilung für Baubewilligungen (AfB) des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) bezüglich der kantonalen Prüfbelange die kantonale Zustimmung unter zahlreichen Auflagen und Bedingungen, verweigerte die Zustimmung indes bezüglich des geplanten Asphaltbelags; zudem erteilte sie eine fischereirechtliche Bewilligung. Der Stadtrat ersuchte darauf die AfB BVU mit Schreiben vom 13. März 2019 um Wiedererwägung dieses Entscheids bezüglich des Schwarzbelags sowie einzelner Auflagen. Mit neuem Entscheid vom 8. Juli 2019 kam die AfB BVU diesem Ersuchen insofern nach, als dem vorgesehenen Asphaltbelag – mit Ausnahme des zu pflästernden Trottoirbereichs um das Y-Haus (X-Strasse Nr. [...]) – ebenfalls zugestimmt wurde.

In der Folge wies der Stadtrat mit Entscheid vom 9. Dezember 2019 die baurechtliche Einwendung sowie die verkehrsrechtliche Einsprache von A. ab, soweit überhaupt darauf eingetreten wurde. Des Weiteren hiess er die baurechtliche Einwendung von B. teilweise gut (Ausführung der Fahrbahn in Asphaltbelag; Prüfung der Standorte der Elektranten; Prüfung der Notwendigkeit des Fundaments des Weihnachtsbaums; Prüfung der Standorte der Abfallkübel; Verzicht auf mobile Rampe), im Übrigen wies sie seine baurechtliche Einwendung aber ab, soweit darauf eingetreten wurde; abgewiesen wurde zudem ebenfalls die verkehrsrechtliche Einsprache. Gleichentags erteilte der Stadtrat die Baubewilligung für die Neugestaltung der X-Strasse mit den vom BVU geforderten Auflagen und Bedingungen.

B.

a)

Hiegegen erhob A., Q., anwaltlich vertreten durch Prof. Dr. iur. E., S., am 11. Januar 2020 Beschwerde beim Regierungsrat mit folgenden Anträgen:

(...)

b)

Am 13. Januar 2020 erhob sodann B., Q., vertreten durch Rechtsanwalt Dr. F., T., Beschwerde beim Regierungsrat mit folgenden Anträgen:

(...)

c)

Auf die Begründung der beiden Beschwerden wird – soweit erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

C.

(...)

Erwägungen

I. Beschwerde von A.

1.

1.1

Der Beschwerdeführer A. (nachstehend: Beschwerdeführer 1) beantragt, dass sich der Vorsteher des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) in den Ausstand zu begeben habe. Er begründet dies damit, dass aufgrund der vom Departement vorgenommenen Kehrtwende zwischen dem ursprünglichen (abschlägigen) Entscheid vom 25. Februar 2019 und dem (gutheissenden) Wiedererwägungsentscheid vom 8. Juli 2019 davon auszugehen sei, dass die Departementsführung Druck auf die kantonalen Fachstellen ausgeübt habe und dass ein politischer Entscheid gefällt worden sei.

1.2

Die Parteien eines öffentlichen Verfahrens haben gestützt auf Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 einen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Aus dieser Garantie folgt unter anderem ein Anspruch auf Unparteilichkeit, Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit der Entscheidbehörde. Der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung gemäss Art. 29 Abs. 1 BV ist auch der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt für die Ausstandspflicht von am Erlass von Entscheiden mitwirkenden Personen, wobei die Aufgaben und die Stellung von Regierungs- und Verwaltungsbehörden eine differenzierte Ausstandsregelung nahelegen können. Die verwaltungsinternen Behörden sind nicht als unabhängige Institutionen ausgestaltet, sondern in einer Hierarchie eingebunden, bei welcher die Regierung als deren oberste Behörde die Verantwortung trägt. Der für gerichtliche Verfahren aus Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMKR) fließende Anspruch auf ein gesetzmässiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht ist denn auch zumindest bezüglich des Anspruchs auf die (institutionelle) Unabhängigkeit nicht direkt auf das Verwaltungsverfahren anwendbar; es ist jedoch mit Bezug auf die Unparteilichkeit von am Erlass von Entscheiden mitwirkenden Personen gerechtfertigt, die Judikatur zur richterlichen Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit sinngemäss heranzuziehen (REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHKE/MATTHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen, § 3 N 529 f.; ALFRED KÖLZ/

ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 426 f.; STEPHAN BREITENMOSER/MARION SPORI FEDAIL, in: Bernhard Waldmann/Philipp Weissenberger [Hrsg.], *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, 2. Auflage Zürich 2016, Art. 10 N 18 ff.; RETO FELLER/PANDORA KUNZ-NOTTER, in: Christoph Auer, Markus Müller, Benjamin Schindler [Hrsg.], *VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar*, 2. Auflage, Zürich 2019, Art. 10 N 1; GEROLD STEINMANN in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, Zürich/ St. Gallen 2014, Art. 29 N 34 f.; BGE 140 I 326 E. 5.2 Seite 329; 137 II 431 E. 5.2 Seite 452 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1P.316/2003 vom 14. Oktober 2003, E. 3.6.1). Der verfassungsmässige Anspruch auf eine unparteiische Behörde, welcher durch die Ausstandspflichten konkretisiert wird, soll die objektive Prüfung von Rechts- und Sachfragen durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde gewährleisten (BGE 137 II 431 E. 5.2 Seite 451; 122 II 471 E. 3b Seite 477). Aus diesem Grund greifen die Ausstandspflichten bereits dann, wenn der blosser Anschein einer Befangenheit oder die blosser Gefahr einer Interessenskollision besteht (KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, § 3 N 532 f.; STEINMANN, Art. 29 N 35). Die Voraussetzungen, unter denen ein kantonales Behördenmitglied in den Ausstand treten muss, bestimmt sich dabei in erster Linie nach den kantonalen Verfassungs- und Verfahrensbestimmungen (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. überarbeitete Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 979; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2004, Seite 168).

Auf kantonomer Ebene statuiert § 69 Abs. 5 KV für Mitglieder von Behörden und für Beamte bei Geschäften, die sie unmittelbar betreffen, eine Ausstandspflicht. Aus dem kantonalen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 ergeben sich sodann Ausstandsgründe für Personen, die am Erlass von Entscheiden mitwirken. Nach § 16 Abs. 1 VRPG darf am Erlass von Entscheiden nicht mitwirken, wer (lit. a) in der Sache ein persönliches Interesse hat, (lit. b) mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt, verschwägert oder durch Ehe, eingetragene Partnerschaft, Verlobung oder Kindesannahme verbunden ist, (lit. c) eine Partei vertritt oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig war, (lit. d) Mitglied, Mitarbeiterin oder Mitarbeiter der Behörde ist, deren Entscheid angefochten ist oder die mittels verbindlicher Weisung oder Teilentscheid am angefochtenen Entscheid beteiligt war, oder (lit. e) aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte. § 16 Abs. 2 VRPG hält sodann fest, dass bei der Anfechtung eines Departementsentscheids beim Regierungsrat das dem betreffenden Departement vorstehende Regierungsratsmitglied lediglich beratende Stimme hat, ihm aber kein Stimmrecht zukommt (sogenannter institutioneller Ausstand).

Allein aufgrund des Umstands, dass das Departement Bau, Verkehr und Umwelt seinen ursprünglichen Entscheid in Wiedererwägung gezogen und nachträglich doch noch eine kantonale Zustimmung zur Neugestaltung erteilt hat, lässt sich nicht auf eine Befangenheit des Vorstehers des Departements BVU schliessen. Die betreffenden Amtsstellen widersprechen denn auch den Vermutungen des Beschwerdeführers 1, sie seien von der Departementsleitung unter Druck gesetzt worden; vielmehr habe sich der Departementsvorsteher in keiner Weise persönlich mit dem Baugesuch befasst (vgl. Stellungnahme der Denkmalpflege vom 19. Februar 2020, act. 163; Stellungnahme der AfB BVU vom 3. März 2020, Seite 2, act. 169). Insofern erscheint das Ausstandsbegehren als unbegründet. Allerdings ist der sog. institutioneller Ausstandsgrund nach § 16 Abs. 2 VRPG zu bejahen. Der Beschwerdeführer 1 erachtet zwar diese Bestimmung für nicht anwendbar, da ein kommunaler Entscheid angefochten sei; er übersieht indes, dass der kantonale Teilentscheid zum integrierten Bestandteil des kommunalen Entscheids erklärt wurde und deshalb auf jeden Fall als mitangefochten gilt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass keine genügenden Anhaltspunkte für eine Befangenheit des Vorstehers BVU im Sinne von § 16 Abs. 1 VRPG bestehen, dass ihm allerdings aufgrund von § 16 Abs. 2 VRPG bei der Beschlussfassung über die vorliegende Beschwerde kein Stimmrecht zukommt.

2.

2.1

Der Stadtrat Q. hinterfragt die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 1; es sei kein praktischer Nutzen ersichtlich, der für den Beschwerdeführer 1 aus einer allfälligen Guttheissung seiner Beschwerde resultieren würde.

2.2.

Zur Beschwerde in Bausachen ist berechtigt, wer sich einerseits bereits am erstinstanzlichen Verfahren mittels einer Einwendung beteiligt hat und mit dieser ganz oder teilweise nicht durchgedrungen ist (sogenannte formelle Beschwerde; vgl. § 4 Abs. 2 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG] vom 19. Januar 1993) und andererseits ein schützenswertes eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheids besitzt (vgl. § 42 Abs. 1 lit. a VRPG). Das erforderliche "eigene" Interesse ist zu bejahen, wenn die betreffende Person eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt, weil sie in höherem Masse als die Allgemeinheit von einem für sie ungünstigen Entscheid beeinträchtigt wird. Diese besondere Nähe muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein; in aller Regel wird eine Sichtverbindung zwischen der Wohnung beziehungsweise dem Grundeigentum der beschwerdeführenden Person und dem Bauvorhaben verlangt. "Schutzwürdig" ist das erforderliche Interesse sodann, wenn der angestrebte Ausgang des Verfahrens der betreffenden Person einen unmittelbaren praktischen Nutzen zu bringen vermag, indem ein Nachteil wirtschaftlicher, ideeller oder sonstiger Art abgewendet werden kann. Kein schutzwürdiges Interesse ist jedoch gegeben bei Vorbringen, mit denen einzig das allgemeine öffentliche Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass der beschwerdeführenden Person im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht; das Element des unmittelbaren praktischen Nutzens bildet somit ein wichtiges Legitimationskriterium, mit welchem ein "Ausserfern" der Beschwerdemöglichkeiten verhindert werden kann (vgl. zum Ganzen BGE 137 II 33, Erw. 2.2.3).

2.3

Im vorliegenden Fall ist der Beschwerdeführer 1 Mieter eines Ladenlokals samt Nebenräumen an der X-Strasse; die für die Beschwerdelegitimation geforderte Beziehungsnähe ist deshalb zweifelsohne gegeben. Zu bejahen ist aber auch das schutzwürdige Interesse des Beschwerdeführers 1. Es lässt sich nicht in Abrede stellen, dass der Ersatz der heutigen Pflästerung durch einen Asphaltbelag den Aussenbereich des Ladens erheblich stark verändert, auch wenn bereits heute – wie der Stadtrat zu Recht festhält – die Gehwegflächen bereits asphaltiert sind. Des Weiteren ist dem Beschwerdeführer 1 beizupflichten, dass eine derartige optische Änderung der Ladenumgebung den Geschäftsgang beeinflussen kann; der (erhoffte) Nutzen seiner Beschwerde besteht für den Beschwerdeführer 1 daher in der Abwendung eines wirtschaftlichen Nachteils. Wenn der Stadtrat dagegen geltend macht, das Projekt bewirke entgegen der beschwerdeführerischen Darstellung eine starke optische Aufwertung des Strassenbilds und die Befürchtungen des Beschwerdeführers 1 seien daher aus der Luft gegriffen, ist ihm entgegenzuhalten, dass im Rahmen der Prüfung der Beschwerdelegitimation keine verbindliche Klärung von materiellen Fragen erfolgen kann; ob die Asphaltierung zu einer unzulässigen Beeinträchtigung des Ortsbilds oder zu einer begrüssenswerten optischen Verbesserung führt, ist vielmehr im Rahmen der materiellen Behandlung der Beschwerde zu prüfen.

3.

3.1

Im Beschwerdeverfahren 1 strittig ist einzig die Frage des Oberflächenbelags: Der Beschwerdeführer 1 lehnt die bewilligte Asphaltierung der X-Strasse ab und beantragt den Beibehalt einer Pflästerung; er beruft sich dabei insbesondere auf das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) sowie auf das Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS). Der Stadtrat macht demgegenüber geltend, dass der Gassenraum der X-Strasse im ISOS als unbedeutend bewertet werde und dass das ISOS keine Vorgaben zur Belagswahl mache; zudem seien die X-Strasse sowie der Y-Bereich keine historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung, zumal als solche nur Objekte mit der Klassierung "historischer Verlauf mit viel Substanz" und "historischer Verlauf mit Substanz" gelten würden, was auf die beiden genannten Strassen nicht zutreffe. Angesichts dessen bestehe für die vom Beschwerdeführer 1 beantragte Einholung eines Fachgutachtens seitens der ENHK oder der EKD weder eine rechtliche Grundlage noch ein entsprechendes Erfordernis.

3.2

Die Stadt Q. hat gemäss Anhang 1 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) vom 13. November 2019 ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Der vom Bauvorhaben betroffene Perimeter wird im ISOS als Gebiet 2 bezeichnet, als "W-Strasse und X-Strasse, mittelalterliche Anlage, Bausubstanz vorwiegend aus dem 17.–19. Jahrhundert" umschrieben und mit dem Erhaltungsziel A "Erhalten der Substanz" klassifiziert. Die X-Strasse sowie der Y-Bereich sind zudem Teile der historischen Verkehrswege AG 5 und AG 35; allerdings sind sie nicht im IVS aufgeführt, was auf fehlende historische Substanz schliessen lässt (vgl. Art. 3 Abs. 4 Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz [VIVS] vom 14. April 2010).

Kann bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfassen die nach Art. 25 NHG vom Bundesrat bestellten beratenden Kommissionen zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten; sie geben darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Selbst wenn ein Objekt nicht in einem Bundesinventar aufgeführt beziehungsweise wenn keine Bundesaufgabe zu erfüllen ist, kann nach Art. 8 NHG in Verbindung mit Art. 25 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) vom 16. Januar 1991 eine Kommission von sich aus in jedem Stadium des Verfahrens ein Gutachten über die Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung des Objekts abgeben (Art. 8 NHG). Eine solche Begutachtung kann auch Platz greifen, wenn eine Partei einen entsprechenden Antrag stellt; die Kommission entscheidet in diesem Fall jedoch selbst, ob sie ein Gutachten abgibt (vgl. BGE 136 II 214, Erw. 4.1).

Entgegen der Ansicht des Stadtrats bestand somit sowohl Rechtsgrundlage als auch Erfordernis des Beizugs der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und der eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD), zumal die Erteilung der erforderlichen fischereirechtlichen Bewilligung eine Bundesaufgabe darstellt (vgl. Art. 8 des Bundesgesetzes über die Fischerei vom 21. Juni 1991 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG). Dass der das Verfahren zuhanden des Regierungsrats bearbeitende regierungsrätliche Rechtsdienst aufgrund des Antrags des Beschwerdeführers 1 den beiden Kommissionen die Akten unterbreitete und diese in der Folge entschieden, gestützt auf Art. 8 NHG gemeinsam ein Gutachten zu erstatten, lässt sich daher nicht beanstanden.

3.3

Nicht beizupflichten ist dem Stadtrat aber auch insoweit, als er behauptet, der Gassenraum der X-Strasse werde im ISOS als unbedeutend bewertet. Immerhin unterstreicht das ISOS die "besonderen räumlichen Qualitäten durch die von kompakten Häuserzeilen äusserst klar begrenzten Gassen-

räume in der Altstadt *und in der Vorstadt (...)*" und hält die "interessanten Raumbezüge beziehungsweise Raumabfolgen durch die geradlinige Verbindung des Hauptgassenkreuzes der Altstadt zur V-Strasse und *zur Vorstadt*" fest, „deren Gassenraum wiederum einen axialen Bezug zum Z-Haus aufweist“. Nichts zugunsten des Bauvorhabens abzuleiten ist – entgegen der Auffassung des Stadtrats – auch aus dem Umstand, dass die Pflasterung im ISOS nicht explizit erwähnt wird; dies bedeutet jedenfalls nicht, dass das zu erhaltende Ortsbild durch die Ersetzung des Strassenbelags nicht wesentlich verändert würde. Im eingeholten Gutachten der ENHK und EKD wird denn auch zu Recht festgehalten, dass das Ortsbild neben den historischen Bauten, ihren räumlichen und gestalterischen Bezügen und den Sichtachsen wesentlich durch die Materialien und Übergänge der Strassenoberflächen geprägt wird. Sodann wird zu Recht der Betrachtungsperimeter erheblich weitergezogen und das an das Gebiet 2 "W-Strasse und X-Strasse" angrenzende Gebiet 1 "Altstadt", die Umgebungszone II "Ehemaliger Stadtgraben, (...)" sowie die Umgebungszone IV "Parkanlage beim Z-Haus" mit einbezogen. Dieses Vorgehen deckt sich denn auch mit der Qualifikation von Q. im ISOS, welches Q. als "gut erhaltene mittelalterliche Stadt mit klar erkennbaren Aufbauphasen anlagemässig wie substantiell besondere architekturhistorische Qualitäten" attestiert, "an denen sich die Siedlungsentwicklung ablesen lässt". Diese Ablesbarkeit der Siedlungsentwicklung lässt sich nicht zuletzt auf die seit dem frühen 19. Jahrhundert nachweisbare Pflasterung zurückführen, die sich als Konstante in der Oberflächengestaltung der Gassen der Gründungsstadt, des ersten (kyburgischen) und zweiten (habsburgischen) Erweiterungsringes, der Grabenpromenade sowie der X-Strasse als Erweiterung südlich des Obertorturms erweist. Zutreffend hält das Gutachten denn auch fest, dass sich eine deutliche Zäsur im Bereich der Einmündung der X-Strasse in die Z-Strasse ergebe; der durchgehend gepflasterte S-Platz vor dem Z-Haus habe seine Wirkung als Platzanlage weitgehend eingebüsst und die Asphaltierung der Fahrbahn, die Strasseninsel sowie der Kreisel hätten die einstige städtebauliche Bedeutung dieses Platzes verunklärt (vgl. Gutachten Seite 6, act. 206/Rückseite). Bezeichnenderweise reicht die Zone Altstadt A gemäss dem geltenden Bauzonen- und Kulturlandplan Nord genau bis zu dieser Einmündung.

Insgesamt erachtet der Regierungsrat die Beurteilung der ENHK und der EKD als schlüssig und überzeugend, dass die Pflasterung zu der gemäss ISOS zu „erhaltenden Substanz“ des Gebiets 2 zählt, ihr ein denkmalpflegerischer Wert zukommt und sie von höchster Relevanz für das Ortsbild ist. Ebenso vermag die Schlussfolgerung der begutachtenden Kommissionen zu überzeugen, dass das geplante Sanierungsprojekt mit der geplanten Asphaltierung anstelle einer Pflasterung als schwerwiegende Beeinträchtigung des Ortsbilds einzustufen ist. Soweit der Stadtrat rügt, das Gutachten lasse wichtige und für eine Asphaltierung sprechende Aspekte wie Lärmschutz, Behindertengleichstellung und technische Vorgaben ausser Acht und erscheine deshalb völlig einseitig, ist ihm entgegenzuhalten, dass es nicht Aufgabe der begutachtenden Kommissionen sein kann, die rechtliche Zulässigkeit des Bauvorhabens zu beurteilen; die Abwägung der einander gegenüberstehenden Interessen und der Entscheid über die Zulässigkeit des Vorhabens fallen vielmehr in die alleinige Zuständigkeit der Baubewilligungs- beziehungsweise Rechtsmittelinstanzen.

3.4

3.4.1

Gemäss Art. 6 NHG wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerzte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1); ein Abweichen von der ungeschmälerzten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe – vorliegend die Erteilung einer fischereirechtlichen Bewilligung – nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2).

Als derartige entgegenstehende Interessen macht der Stadtrat zunächst finanzielle Gründe geltend; sowohl die Erstellung als auch der Unterhalt einer Pflasterung sei erheblich kostenintensiver als eine

Asphaltierung. Des Weiteren vermöge eine Pflasterung der trotz des Rückgangs des Fahrzeugaufkommens immer noch sehr hohen Verkehrsbelastung nicht standzuhalten; starke Schäden am Oberflächenbelag seien vorhersehbar. Zu berücksichtigen sei sodann die Behindertengleichstellung; die bruchrohen Steine seien für Hauptverbindungen des Fussverkehrs ungeeignet. Zu beachten sei schliesslich auch der Lärmschutz; in der X-Strasse seien die Immissionsgrenzwerte erreicht und bei einer Pflasterung ergebe die geplante Geschwindigkeitsreduktion als Massnahme an der Quelle keine genügende Lärminderung.

3.4.2

Was zunächst die vorgebrachten finanziellen Gründe anbelangt, kann diesen von vornherein kein das nationale Interesse am Erhalt des Ortsbilds von Q. überwiegendes Gewicht beigemessen werden; es handelt sich dabei um ein zwar verständliches, aber klar bloss lokales Interesse.

Letztlich ins gleiche Kapitel gehört auch der Einwand der mangelhaften Beständigkeit einer Pflasterung, zumal damit das Argument der erhöhten Unterhaltskosten einhergeht. Abgesehen davon lässt sich die Tragfähigkeit und Dauerhaftigkeit einer Pflasterung durch einen fachgerechten Einbau (Frostschutz- und Tragschicht, Bettungsschicht, Bettungsmaterial, Verlegetechnik, Fugenmaterial) vergrössern und spätere Bauschäden minimieren. Wie Beispiele anderer Städte zeigen, werden Pflasterungen auch in neuerer Zeit selbst auf verkehrlich belasteten Strassen durchaus noch erstellt (zum Beispiel Nydegasse, Gerechtigkeitsgasse und Rathausgasse in Bern).

3.4.3

Ein zweifellos gewichtiges Interesse stellt die Behindertengleichstellung dar: Gepflasterte Strassen können namentlich für blinde Menschen zu Stolperfallen werden und sind auch für Rollstühle beziehungsweise Rollatoren teilweise nur schwer befahrbar. Zu berücksichtigen ist indes, dass dies ganz wesentlich von der Machart der Pflasterung abhängt; insbesondere die Oberflächenbeschaffenheit der Pflastersteine sowie die Fugenbreite können derart gewählt werden, dass der betreffende Bereich auch für handicapierte Personen begehbar ausgestaltet werden kann (vgl. dazu auch Forschungsbericht "Bodenpflasterungen in der Innenstadt von Basel", herausgegeben vom Geographischen Institut der Universität Basel, Band 24 2019 [<http://edoc.unibas.ch/dok/A3155748>]). Hinzu kommt, dass praktisch die gesamte Altstadt von Q. mit vielen Geschäften und Restaurants sowie der Graben, wo die bekannten Q.-Märkte (...) durchgeführt werden, gepflastert und im Sinne der Ausführungen des Stadtrats nicht behindertengerecht sind. Angesichts dessen vermag das Argument des Stadtrats, die barrierefreie Ausgestaltung der X-Strasse als Hauptzugang zur Altstadt sei besonders wichtig, nicht zu überzeugen.

3.4.4

Von erheblichem Gewicht sind auch die vom Stadtrat vorgebrachten Lärmschutzinteressen, zumal die in der Altstadtzone A geltenden Immissionsgrenzwerte der Empfindlichkeitsstufe III erreicht sind. Der Stadtrat macht diesbezüglich geltend, dass gemäss Art. 8 Abs. 1 der Lärmschutzverordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986 bei einer Änderung einer bestehenden ortsfesten Anlage die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile so weit begrenzt werden müssen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist; daher sei vorliegend eine Asphaltierung angezeigt, zumal bei einer Pflasterung nach einer Studie der Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute Cercle Bruit von einer bis 8 Dezibel höheren Lärmbelastung auszugehen sei.

Dem Stadtrat ist zuzugestehen, dass der Lärmschutz – da im Bundesrecht geregelt – grundsätzlich in nationalem Interesse ist. Gleichwohl rechtfertigt dies allein noch nicht eine Abweichung von der ungeschmälernten Erhaltung der X-Strasse im Sinne des ISOS. Zu berücksichtigen ist vielmehr, dass eine vergleichsweise kleine Zahl von Menschen an der X-Strasse wohnt und von einer Lärmreduktion profitieren würde; insofern erscheint dieses Interesse im konkreten Fall ebenfalls eher als von lokaler als von nationaler Bedeutung. Hinzu kommt, dass eine Erneuerung der schon heute bestehenden Pflasterung in jedem Fall keine Verschärfung der Lärmsituation bewirken würde; durch die

geplante Temporeduktion ist ebenfalls eine gewisse Lärmreduktion zu erwarten, auch wenn diese wohl kleiner als bei einer Asphaltierung ausfällt. Dass dem Lärmschutz somit in abstrakter Weise eine nationale Bedeutung zuerkannt wird, heisst somit nicht ohne Weiteres, dass auch das konkrete Vorhaben zur Verwirklichung dieser Aufgabe von nationaler Bedeutung ist.

3.5

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass aufgrund des Gutachtens der ENHK und der EKD davon auszugehen ist, dass eine Ersetzung der Pflasterung der X-Strasse durch eine Asphaltierung eine schwerwiegende Beeinträchtigung des national bedeutenden Ortsbilds von Q. darstellen würde und dem vom ISOS vorgegebenen Erhaltungsziel A "Erhalten der Substanz" widerspräche. Die vom Stadtrat angeführten Gründe für das Bauvorhaben sind weder einzeln noch in ihrer Gesamtheit genügend gewichtig, sodass sich ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung nicht rechtfertigt. Angesichts dessen ist die Beschwerde 1 gutzuheissen und die erteilte Baubewilligung aufzuheben.

II. Beschwerde von B.

1.

B. (nachstehend: Beschwerdeführer 2) verlangt mit seiner Beschwerde ebenfalls die Aufhebung der Baubewilligung vom 9. Dezember 2019. Angesichts des Ausgangs des parallelen Beschwerdeverfahrens 1 erweist sich dieser Antrag als obsolet und das Beschwerdeverfahren 2 als gegenstandslos.

Auf die Beschwerde 2 ist deshalb nicht einzutreten.

III. Kostenverteilung

1.

Gemäss § 31 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt.

Im vorliegenden Fall obsiegt der Beschwerdeführer 1 vollumfänglich. Als obsiegend ist aber auch der Beschwerdeführer 2 zu erachten, nachdem er ebenfalls die Aufhebung der Baubewilligung beantragt hat; dass auf seine Beschwerde nicht eingetreten wird, hängt vom Ausgang der Beschwerde 1 ab und ist nicht ihm anzulasten.

Dementsprechend sind die gesamten Verfahrenskosten der Stadt Q. aufzuerlegen. Die Privilegierung von § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG, wonach Behörden Verfahrenskosten nur auferlegt werden, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben, kommt praxisgemäss nicht zum Zug, wenn die Behörden selbst in der Funktion als Bauherrschaft auftreten.

2.

2.1

Wie die Verfahrenskosten werden auch die Parteikosten gemäss § 32 Abs. 2 VRPG nach Massgabe des Unterliegens und des Obsiegens verlegt. Da beide Beschwerdeführer obsiegen, hat ihnen die Stadt Q. je eine Parteientschädigung zu bezahlen.

2.2

In Verwaltungssachen bemisst sich die Parteientschädigung bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten nach dem Streitwert (§ 8a Abs. 1 Dekret über die Entschädigung der Anwälte [Anwaltstarif, AnwT] vom 10. November 1987). Im Baubewilligungsverfahren wird der Streitwert praxisgemäss auf 10 % der Bausumme veranschlagt (vgl. AGVE 1992 Seite 398). Im vorliegenden Fall hat der Einwohnerrat

Q. für die Sanierung der X-Strasse einen Kredit von Fr. 1'760'000.– gesprochen; dementsprechend ist von einem Streitwert von Fr. 176'000.– auszugehen.

Bei diesem Streitwert beträgt der Rahmen für die Parteientschädigung Fr. 5'000.– bis Fr. 15'000.– (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 6 AnwT). Innerhalb der vorgesehenen Rahmenbeträge richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts sowie nach der Bedeutung und Schwierigkeit des Falls (§ 8a Abs. 2 AnwT). Die Entschädigung wird als Gesamtbetrag festgesetzt; Auslagen und Mehrwertsteuer sind darin enthalten (§ 8c AnwT).

Entsprechend der Bedeutung des Falls liegt die tarifgemässe Entschädigung für den genannten Streitwert in der Regel innerhalb eines Bands von Fr. 5'400.– bis Fr. 11'000.–. Der massgebende Aufwand wird im vorliegenden Verfahren für den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers 1 als mittel beurteilt, die Schwierigkeit ebenfalls als mittel. Dies ergäbe eine praxisgemäss festgelegte Parteientschädigung von Fr. 8'200.–. Da die Gemeinde entschädigungspflichtig ist und ein hoher Streitwert (über Fr. 100'000.–) vorliegt, erfolgt ein Abzug von 33 % (§ 12a Abs. 1 AnwT). Abzuziehen ist auch die Mehrwertsteuer, weil der Beschwerdeführer 1 selber mehrwertsteuerpflichtig ist (AGVE 2011, Seite 465 ff.). Die Parteientschädigung für den Beschwerdeführer 1 wird daher auf Fr. 5'106.80 festgelegt.

Der Aufwand des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers 2 ist dagegen als niedrig einzustufen, zumal er seinen Klienten bereits im erstinstanzlichen Verfahren vertreten hat und ihm somit der Verfahrensgegenstand bereits bekannt war. Zudem hat er keine Replik erstattet und auch an der Augenscheinsverhandlung nicht teilgenommen. Demgemäss ergäbe sich eine praxisgemäss festgelegte Parteientschädigung von Fr. 6'800.–. Unter Berücksichtigung des Abzugs von 33 % gemäss § 12a Abs. 1 AnwT wegen hohem Streitwert sowie der ebenfalls abzuziehenden MwSt. wird die Parteientschädigung für den Beschwerdeführer 2 auf Fr. 4'271.15 festgelegt.

Beschluss

1.

In Gutheissung der Beschwerde von A. wird die Baubewilligung des Stadtrats Q. vom 9. Dezember 2019 betreffend "Neugestaltung X-Strasse" aufgehoben.

2.

Auf die Beschwerde von B. wird zufolge Gegenstandslosigkeit nicht eingetreten.

3.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'500.– sowie den Kanzleigebühren und den Auslagen von Fr. 1'033.15, zusammen Fr. 3'533.15, werden der Stadt Q. auferlegt.

4.

Die Stadt Q. wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer A. die auf Fr. 5'106.80 festgelegten Kosten und dem Beschwerdeführer B. die auf Fr. 4'271.15 festgelegten Kosten ihrer anwaltlichen Vertretung zu ersetzen.

5.

Die geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 2'000.– sind dem Beschwerdeführer A. und dem Beschwerdeführer B. zurückzuerstatten.