



AR GVP 34/2022 Nr. 3835

Baubewilligung. Kognition der Rechtsmittelbehörden und Gemeindeautonomie bei der Beurteilung eines Bauvorhabens in der kommunalen Ortsbildschutzzone (E. 3.5). Unzulässige Einschränkung der Überprüfungsbefugnis der Rekursinstanz (E. 3.6). Die verfügende Behörde hat den Sachverhalt im vorliegenden Fall ungenügend ermittelt und sich von unsachlichen Motiven leiten lassen (E. 3.7 und 3.8). Rückweisung zur ergänzenden Sachverhaltsabklärungen und Neubeurteilung an die verfügende Behörde (E. 3.9).

Urteil des Obergerichts, 4. Abteilung, 25.08.2022, O4V 21 37

Aus den Erwägungen:

3. Gemäss Art. 79 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz, BauG, bGS 721.1) sind zur Erhaltung, Förderung und Aufwertung von Natur und Landschaft Massnahmen u.a. zum Schutz von kulturgeschichtlich wertvollen Ortsbildern (lit. d) und von Kulturdenkmälern sowie historisch oder künstlich wertvollen Einzelbauten (lit. h) zu treffen. Nutzungen und Massnahmen, die dem Schutz dieser Flächen und Objekte zuwiderlaufen, sind grundsätzlich unzulässig. Die Beseitigung oder Beeinträchtigung von schutzwürdigen Gegenständen darf nur bewilligt werden, wenn sich ein überwiegendes, das Interesse an der Erhaltung übersteigendes Bedürfnis nachweisen lässt (Art. 79 Abs. 2 BauG). Nach Art. 86 Abs. 3 BauG sind die geschützten Natur- und Kulturobjekte in ihrem Charakter und in ihrer schutzwürdigen Substanz langfristig zu erhalten. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind verpflichtet, sie dem Schutzzweck entsprechend zu pflegen und zu unterhalten. Bauten und Anlagen sind so zu gestalten, dass sie geschützte Natur- und Kulturobjekte nicht beeinträchtigen und in ihrer optischen Wirkung dem Schutzziel nicht widersprechen (Art. 86 Abs. 5 BauG). Die Gemeinde C. hat in Art. 16 Abs. 1 und 2 ihres Baureglements (BauR) eine ähnliche Bestimmung in Bezug auf Kulturobjekte, welche jedoch nicht über die Grundanforderungen von Art. 86 BauG hinausgeht, womit ihr keine eigenständige Bedeutung zukommt.

Zum Schutz des kulturgeschichtlich wertvollen Ortsbilds hat die Gemeinde C. eine kommunale Ortsbildschutzzone im Dorfzentrum erlassen, von welcher die Parzelle Nr. 0001 mit dem Kulturobjekt Assek. Nr. 0002 überlagert wird. Nach Art. 15 Abs. 1 des kommunalen Baureglements (BauR) bezeichnet die Ortsbildschutzzone die künstlerisch und geschichtlich besonders wertvollen Ortsbilder, welche in ihrer Erscheinungsform zu erhalten sind. Das Ortsbild prägende Freiräume, Bäume, Vorgärten usw. sind zu erhalten, resp. wiederherzustellen. Neubauten, Umbauten und Renovationen haben sich bezüglich Gebäudeform und Stellung, Massstäblichkeit der Baumassen, Fassaden- und Dachgestaltung sowie Material- und Farbwahl der bestehenden, wertvollen Bausubstanz anzupassen und sich derart in das Ortsbild einzufügen, dass eine gute Gesamtwirkung erzielt wird. Ersatzbauten haben sich im Wesentlichen dem bisherigen Bestand anzupassen, soweit der Schutz des Ortsbildes nichts anderes erfordert (Art. 15 Abs. 2 BauR). Nach Art. 15 Abs. 3 BauR ist der Abbruch bestehender Bauten und Bauteile nur dann zulässig, wenn dadurch keine Beeinträchtigung des Gesamtbildes entsteht oder ein Ersatzbau gesichert ist.

[.....]

3.5 Den kommunalen Behörden steht bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ein Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu, wenn Fragen zu beantworten sind, die lokale Umstände betreffen, mit denen diese Behörde vertraut sind. Dies gilt namentlich bei der Anwendung von Ästhetikklauseln und ähnlichen Vorschriften über die gestalterische Einordnung von Bauprojekten ins Ortsbild. Ein entsprechender Einordnungsentscheid einer kommunalen Baubehörde darf nur aufgehoben werden, wenn diese ihren durch die Gemeindeautonomie gewährleisteten Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat. Dies trifft insbesondere zu, wenn sie sich von unsachlichen, dem Zweck der anzuwendenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 145 I 52 E. 3.6; Urteile des Bundesgerichts 1C_70/2021 vom 7. Januar 2022 E. 6.4; 1C_231/2020 vom 6. Dezember 2020 E. 2.5). Die Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessensentscheiden zur Wahrung der Gemeindeautonomie darf jedoch nicht soweit gehen, dass sich Rechtsmittelbehörden auf eine Willkürprüfung beschränken, weil eine solche Beschränkung mit der Rechtsweggarantie gemäss Art 29a BV nicht vereinbar wäre (BGE 145 I 52 E. 3.6). Gründe für eine besondere Zurückhaltung wie Ortskenntnisse oder Sachnähe können zudem in den Hintergrund treten, wenn sich die Rechtsmittelinstanz von den entscheidenden Sachumständen ein eigenes Bild macht. Nimmt diese selbst einen Augenschein vor, so besteht kein Anlass, bei der Prüfung von Fragen, die eine Würdigung der örtlichen Verhältnisse voraussetzen, besonders zurückhaltend zu sein (BGE 115 Ib 131 E. 3; 109 Ib 300 E. 3).

3.6 Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz im Rekursverfahren am 18. Juni 2021 einen Augenschein durchgeführt und über diesen ein ausführliches Protokoll erstellt (act. 11.I.11). Demgemäss ist davon auszugehen, dass sie sich mit den örtlichen Verhältnissen vertraut gemacht hat. Das Kulturobjekt und dessen Umgebung wurden auf S. 6. f. des Augenscheinprotokolls zudem durch Fotoaufnahmen dokumentiert. Vor diesem Hintergrund erscheint die zurückhaltende Würdigung der Vorinstanz in E. 4c des angefochtenen Entscheids im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als fragwürdig. Dazu kommt, dass in den vorinstanzlichen Verfahren nicht nur die Anwendung von Gestaltungsvorschriften umstritten war, sondern explizit die Verletzung von Art. 86 Abs. 3 und 5 BauG gerügt wurde (vgl. S. 4 der Rekurseingabe und S. 2 der Einsprache der Beschwerdeführer 2 vom 10. Dezember 2020; act. 11.I.5/21). Dabei handelt es sich nicht um eine Ästhetiknorm, sondern um eine kantonale Schutzvorschrift mit klaren Vorgaben, bei deren Anwendung eine Zurückhaltung der Vorinstanz nicht angebracht ist. Damit hat die Vorinstanz zu Unrecht ihre Überprüfungsbefugnis eingeschränkt, womit sich die Rüge der formellen Rechtsverweigerung als gerechtfertigt erweist (BGE 131 II 271 E. 11.7.1). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Vorinstanz in E. 4d des angefochtenen Entscheids selbst äusserst knappe Ausführungen zur Einordnung des Bauvorhabens macht, zumal sie sich diesbezüglich weder mit den Rügen im Rekurs noch mit der Schutzvorschrift von Art. 86 BauG (und Art. 16 BauR) auseinandersetzt. Damit wäre an sich eine Rückweisung an die über volle Kognition verfügende Vorinstanz zur Neubeurteilung angezeigt. Dies erscheint jedoch aus prozessökonomischen Gründen nicht opportun, wie sich nachfolgend zeigen wird.

3.7 Die verfügende Behörde kommt in E. 3 des Bau- und Einspracheentscheids einerseits zum Schluss, dass der Neubau im Rücken des geschützten Hauses dessen Wert als Kulturobjekt beeinträchtigt. Gleichzeitig geht sie aber offenbar davon aus, dass der Verzicht auf Parkplätze und die vorgesehene Staffelung des Neubaus diesen Mangel beseitigt. Für einen solchen Abwägungsvorbehalt lassen Art. 86 Abs. 3 und 5 BauG (sowie Art. 16 Abs. 1 und 2 BauR) bei Kulturobjekten jedoch keinen Spielraum. Dazu gilt es festzuhalten, dass die Erstellung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge zum Erhalt von Schutzobjekten ohnehin untersagt oder beschränkt werden kann, wenn ihre Erstellung deren Erhalt von Schutzobjekten entgegensteht (Art. 19 Abs. 4 BauR). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern die Realisierung des geplanten mehrstöckigen Mehrfamilienhauses für den Schutz und Erhalt des bestehenden Kulturobjekts eine Bereicherung darstellt. Soweit die verfügende Behörde von einer Unverhältnismässigkeit des Erhalts des Treppenhauses auf der Südseite ausgeht, ist hervorzuheben, dass Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten sind, je schutzwürdiger eine Baute ist (BGE 126 I 219 E. 2c). Rein finanzielle Interessen an möglichst gewinnbringender Nutzung der Liegenschaft können bei ausgewiesener Schutzwürdigkeit nicht

ausschlaggebend sein (Urteil des Bundesgerichts 1C_514/2020 vom 5. Mai 2021 E. 9.1; 1C_285/2017 vom 27. Oktober 2017 E. 3.3). Diesbezüglich ist auch nicht nachvollziehbar, dass eine Sanierung des Treppenhauses mehr Kosten als der angestrebte Neubau verursachen würde oder dass der Erschliessungsbau und das Mehrfamilienhaus gar notwendig wären, um das Kulturobjekt (und das Treppenhaus) dem Schutzzweck entsprechend zu sanieren. Der verfügenden Behörde kann zudem darin nicht gefolgt werden, dass gemäss den Baugesuchsunterlagen das Erscheinungsbild des Kulturobjekts erhalten resp. wiederhergestellt werde. Vielmehr geht aus den massgebenden Plänen (act. 11.I.5/49-51) hervor, dass das bestehende originale Treppenhaus (Risalit) mit dem Dachaufbau abgerissen und stattdessen ein Liftbau erstellt werden soll und der Neubau den Einblick auf die Südseite des Kulturobjekts zudem mehrheitlich versperren wird. Die verfügende Behörde hat sich damit in der Begründung des Bau- und Einspracheentscheids zu den Auswirkungen des Bauvorhabens auf das Kulturobjekt und dessen Einordnung in die Ortsbildschutzzone offenkundig von unsachlichen Motiven leiten lassen, welche in den anwendbaren Normen keine Stütze finden. Zudem hat sie sich mit den entsprechenden Rügen der Einsprecher nicht auseinandergesetzt, obwohl es nach Art. 86 Abs. 3 BauG und 16 Abs. 1 BauR zu ihren Aufgaben gehört, dafür zu sorgen, dass (kommunale) Schutzobjekte in ihrem Charakter und in ihrer schutzwürdigen Substanz langfristig erhalten bleiben. Damit hat sie ihren durch die Gemeindeautonomie gewährleisteten Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten und die Begründungspflicht verletzt.

3.8 Im Weiteren muss bemängelt werden, dass im Bau- und Einspracheentscheid gänzlich Ausführungen zur Bedeutung des Kulturobjekts und zu dessen Schutzzumfang fehlen, wobei sich auch die Frage stellt, ob die bestehende freistehende und von Landschaft umflossene Lage des Kulturobjekts zu dessen Schutzzumfang gehört (Art. 15 Abs. 1 BauR). Da sich diesbezüglich auch aus den Akten keine Anhaltspunkte entnehmen lassen, kann nicht beurteilt werden, ob mit der Realisierung des Bauvorhabens der Charakter und die schutzwürdige Substanz des Kulturobjekts beeinträchtigt wird (Art. 86 Abs. 3 BauG) und ob die optische Wirkung des Bauvorhabens dem Schutzzziel nicht widerspricht (Art. 86 Abs. 5 BauG). Im Weiteren lässt sich weder dem Bau- und Einspracheentscheid noch den Akten entnehmen, worin die zu erhaltende Eigenart der Ortsbildschutzzone besteht, wonach sich Bauvorhaben nach Art. 15 Abs. 2 BauR zu orientieren haben. Daran ändert der Umstand nichts, dass die verfügende Behörde im Baubewilligungsverfahren mit der kantonalen Denkmalpflege zusammengearbeitet hat, wobei auffällt, dass einzelne Passagen der Stellungnahmen vom 10. Juni 2020 und 4. November 2020 (act. 11.I.5/9 und 19) im Bau- und Einspracheentscheid wortwörtlich übernommen wurden. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass für die Beurteilung von Bauvorhaben in der Bauzone (und auch in der Ortsbildschutzzone) die Gemeinde zuständig ist (Art. 3 Abs. 3 BauG). Somit vermögen die positiven Stellungnahmen der Denkmalpflege die materielle Beurteilung des Baugesuchs und der Einsprachen durch die zuständige Gemeindebaubehörde unter Beizug der massgebenden Normen nicht zu ersetzen.

3.9 In Anbetracht dieser Umstände kommt das Obergericht zum Schluss, dass keine nachvollziehbare Begründung der verfügenden Behörde vorliegt, aus der sich ergeben würde, dass sich die Würdigung des Baugesuchs und der Einsprachen in Bezug auf das Kulturobjekt und die Ortsbildschutzzone an objektiven Massstäben und an den zwingenden Normen orientiert. Ob und inwiefern das Bauvorhaben den Anliegen von Art. 86 BauG, Art. 15 BauR sowie Art. 79 Abs. 2 BauG entspricht, ist aus den Ausführungen der verfügenden Behörden nicht ersichtlich. Es ist nicht Aufgabe des Obergerichts, diese Abklärungen im Beschwerdeverfahren nachzuholen, zumal den Parteien damit mehrere Instanzen verlustig gehen würden. Die Sache ist daher statt an die Vorinstanz direkt an die verfügende Behörde zurückzuweisen. Dieser obliegt als Teil der Sachverhaltsermittlung die Klärung der denkmalpflegerischen Bedeutung des Kulturobjekts und insbesondere des Schutzzumfangs der Südfassade mit dem Risalit und der unüberbauten Umgebung. Zudem hat sie sich auch zur Charakterisierung der Ortsbildschutzzone und den Anforderungen an deren Einordnung zu äussern. Zu diesen Fragen kann sie nötigenfalls Expertisen oder Stellungnahmen von Fachgremien einholen (Art. 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, VRPG, bGS 143.1). Sodann wird die verfügende

Behörde nach objektiven Massstäben und mit nachvollziehbarer Begründung neu darüber zu entscheiden haben, ob das Bauvorhaben mit den kantonalen und kommunalen Schutz- und Gestaltungsvorschriften vereinbar ist.