

## 19 Schutzzumfang in einer Altstadtzone

**Auslegung kommunaler Vorschriften im Hinblick auf den Schutzzumfang in einer Altstadtzone. Im Anwendungsfall fehlt es an einer klaren gesetzlichen Grundlage, die es dem Stadtrat erlaubt, bei inneren Umbauten von Gebäuden in den Altstadtzonen Bauvorgaben anzuordnen.**

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 24. Oktober 2018, in Sachen A. AG gegen Stadtrat X. und Departement Bau, Verkehr und Umwelt (WBE.2018.160).

### *Aus den Erwägungen*

1.

Die Parzelle Nr. yyy befindet sich in der Altstadt von X. (...). Das auf dieser Parzelle befindliche Gebäude Nr. zzz liegt in der Altstadtzone (grösstenteils in der Altstadtzone Ab; vgl. Nutzungsplan [...]). Das Haus ist Teil der Häuserzeile an der Verzweigung (...). Vorgesehen bzw. bereits vollendet sind der Einbau von Dachlukarnen und Ochsenaugen, Fassadenänderungen sowie innere Umbauten. Im Keller, im EG und teilweise im 1. OG soll das Haus in ein Bistro/Café/Bar umgenutzt werden. In der nordöstlichen Gebäudeecke ist deshalb der Einbau eines 0.8 x 1.0 m (gemäss Vorinstanz) grossen Warenlifts (nachfolgend: Kleingüteraufzug) geplant. Dieser soll vom Keller ins EG und weiter ins 1. OG (Küche) führen. Die für den Kleingüteraufzug erforderlichen Durchbrüche der Geschossdecken sind heute bereits vorhanden, wobei unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin diese Durchbrüche (unabhängig von deren vorbestehenden Grösse) zumindest auf die für den Einbau erforderlichen Abmessungen erweitert hat.

Streitgegenstand vor Verwaltungsgericht bildet einzig die Frage, ob der Kleingüteraufzug (inkl. der dafür erforderlichen Durchbrüche) bewilligt werden kann.

2. (...)

3.

3.1.

Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtssatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element; BGE 143 I 277; 142 V 404 f.). Ist der Wortlaut der Bestimmung klar, d.h. eindeutig und unmissverständlich, darf davon nur abgewichen werden, wenn triftiger Grund für die Annahme besteht, der Wortlaut ziele am "wahren Sinn" der Regelung vorbei. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisches Element), ihr Zweck (teleologisches Element) oder der Zusammenhang mit andern Vorschriften (systematisches Element) geben (BGE 143 I 277; 142 I 138). Nur für den Fall, dass der Wortlaut der Bestimmung unklar bzw. nicht restlos klar ist und verschiedene Interpretationen möglich bleiben, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen (pragmatischer Methodenpluralismus; BGE 143 I 277; 142 I 138). Auch eine solche Auslegung findet ihre Grenzen aber am klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung, indem der eindeutige Wortsinn nicht zugunsten einer solchen Interpretation beiseitegeschoben werden darf (BGE 143 I 277; 141 V 225).

Steht die Anwendung und Auslegung kommunaler Bestimmungen in Frage, darf die Gemeinde im Rahmen ihres Ermessensspielraums den verfassungsrechtlichen Schutz beanspruchen, der ihr gestützt auf die Gemeindeautonomie zusteht (§ 106 Abs. 1 KV). Die Rechtsmittelinstanzen haben sich deshalb bei der Überprüfung kommunaler Entscheide insbesondere dort zurückzuhalten, wo eine Regelung unbestimmt ist und verschiedene Auslegungsergebnisse rechtlich vertretbar erscheinen. Sie sind diesfalls gehalten, das Ergebnis der gemeinderätlichen Rechtsauslegung zu respektieren und nicht ohne Not ihre eigene Rechtsauffassung an die Stelle der gemeinderätlichen zu setzen (BGE 115 Ia 118 f. = Pra 78/1989, S. 796 f.; AGVE 2015, S. 174; 2010, S. 441, 447, 451; 2008, S. 164; 2006, S. 187 f.; 2003, S. 190). Die Autonomie der Gemeindebehörden hat jedoch insbesondere dort ihre Grenzen, wo sich eine

Auslegung mit dem Wortlaut sowie mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes nicht mehr vereinbaren lässt (vgl. AGVE 2015, S. 174; 2006, S. 188; 2005, S. 152; 2003, S. 190). Räumt eine Norm der rechtsanwendenden Behörde Ermessen ein, ist die Gemeindebehörde bei der Ermessensbetätigung ausserdem an die Verfassung, insbesondere an das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und an die Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen gebunden (AGVE 2015, S. 174 f.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 409).

### 3.2.

#### 3.2.1.

§ 33 BNO definiert die (kommunalen) Schutzobjekte: Als solche gelten alle Objekte gemäss §§ 34 – 39 BNO sowie alle Gebäude in den Altstadtzonen und im Kernbereich Bäderzone (§ 33 BNO). Da die hier betroffene Liegenschaft in den Altstadtzonen liegt (Erw. 1), handelt es sich somit um ein (kommunales) Schutzobjekt. Von einem Baudenkmal i.S.v. § 39 BNO – welches ebenfalls als (kommunale) Schutzobjekte sind – kann dagegen nicht gesprochen werden (vgl. Nutzungsplan [...] sowie Anhang III zur BNO). Ebenso wenig steht die Liegenschaft unter kantonalem Denkmalschutz (vgl. Nutzungsplan [...]).

Der projektierte Einbau des Kleingüteraufzugs steht im Zusammenhang mit dem Umbau (und der teilweisen Umnutzung) des Altstadthauses (Gebäude Nr. zzz). Es handelt sich um bauliche Massnahmen ausschliesslich im Inneren des Gebäudes. Den Vorschriften in § 13 Abs. 2, 3 und 4 BNO lässt sich dagegen entnehmen, dass es hier um den Erhalt des Orts- bzw. Stadtbilds sowie um den Erhalt der Struktur der Altstadt geht: Die Altstadt ist in ihrem Gesamtbild und ihrer Struktur zu erhalten. Bauten Freiräume und stadtbildprägende Elemente mit kulturgeschichtlicher, architektonischer oder städtebaulicher Bedeutung sind in ihrem Bestand zu sichern (Abs. 2). Bauliche Massnahmen sind zulässig, wenn sie den Charakter des historisch gewachsenen Stadtbilds wahren und die schützenswerten Bestandteile der inneren Struktur erhalten. Sie müssen sich bezüglich Ausmassen, Gestaltung, Materialien und Farbgebung gut in die

bestehende Bebauung einfügen (Abs. 3). Für bauliche Massnahmen gilt ergänzend das Altstadtreglement (Abs. 4). Dieses befasst sich mit Dächern und Dachgeschossen (Trauf- und Firstlinien, Dachneigungen; Dacheindeckungen und Spenglerarbeiten; Dachaufbauten; Dachterrassen und -einschnitte; Ausbau Dachgeschosse) sowie mit Fassaden (Fenster; Fensterläden und Storen; Schaufenster, Schau- und Briefkästen; Anbauten) (vgl. Altstadtreglement). Die § 13 Abs. 2, 3 und 4 BNO sowie das Altstadtreglement beziehen sich somit schon nach dem Wortlaut auf das historisch gewachsene Stadtbild und die Struktur der Altstadt. Ein Objekt soll in die Altstadt passen. Was die Gebäude anbelangt, betrifft dies mithin ihr Äusseres. § 13 Abs. 3 BNO hält in einem Satzteil zwar fest, dass die "schützenswerten Bestandteile der inneren Struktur" zu erhalten seien; diese Formulierung ist jedoch im Kontext mit der Altstadt bzw. mit dem historisch gewachsenen Stadtbild zu sehen, auf dessen Charakter im selben Satz gleich zuvor explizit Bezug genommen wird (siehe oben). Zudem wird im nachfolgenden Satz ergänzt, dass sich die baulichen Massnahmen bezüglich Ausmassen, Gestaltung, Materialien und Farbgebung gut in die bestehende Bebauung einfügen müssen (siehe oben), womit ebenfalls nur das Stadtbild der Altstadt gemeint sein kann. Von der "Struktur" spricht im Übrigen auch § 13 Abs. 2 BNO, wobei nach dem klaren Wortlaut auch dort die Struktur der Altstadt gemeint ist.

§ 13 Abs. 5 BNO hält sodann fest, dass betreffend "Unterhalt und Abbruch" § 39 Abs. 1 und 4 BNO gelten. Altstadtgebäude dürfen somit grundsätzlich nicht beseitigt oder beeinträchtigt werden. Der Stadtrat kann Ausnahmen vom Beseitigungs- oder Beeinträchtigungsverbot bewilligen, wenn wichtige Gründe dies rechtfertigen (vgl. § 13 Abs. 5 i.V.m. § 39 Abs. 1 BNO). Die Bausubstanz von Altstadtgebäuden ist zudem so zu unterhalten, dass ihr Wert erhalten bleibt. Unterhalt und Pflege sind grundsätzlich Sache der Eigentümer (§ 13 Abs. 5 i.V.m. § 39 Abs. 4 BNO). Was den vorliegenden Fall anbelangt, so geht es indes weder um Fragen des "Unterhalts" noch um den "Abbruch" eines Altstadtgebäudes. Zur Beurteilung stehen vielmehr bauliche Massnahmen (Einbau eines Kleingüteraufzugs) im Zusammenhang mit einem inneren Umbau (und einer teilweisen

Umnutzung). Bei einem (kommunalen) Baudenkmal wäre dieses Vorhaben wohl nach Massgabe von § 39 Abs. 3 BNO zu beurteilen, welche Bestimmung besagt, dass Bauvorhaben, insbesondere Um- und Ergänzungsbauten, wärmetechnische Sanierungen, Renovationen sowie Umnutzungen, die Charakteristiken des Baudenkmals erhalten müssen (§ 39 Abs. 3 BNO). Bezüglich der Altstadtzonen – um die es vorliegend geht – fehlt es jedoch an einer rechtsgenügli-chen Vorschrift bzw. gesetzlichen Grundlage, welche bei Bauvorhaben (wie z.B. Umbauten) und Umnutzungen die Altstadtgebäude auch im Inneren schützen würde. Dies ist ein Unterschied zu den (kommunalen) Baudenkmalern. Letztere unterstehen einem höheren Schutzzumfang, was sich auch darin äussert, dass die einzelnen Baudenkmäler im Nutzungsplan eingetragen und im Anhang III zur BNO aufgelistet sind und die Objekte im Verzeichnis der Baudenkmäler konkret beschrieben werden (vgl. auch § 39 Abs. 1 und 2 BNO).

Der unterschiedliche Schutzzumfang spiegelt sich im Übrigen auch in den Vorschriften zur Bewilligungspflicht wider: Während in den Altstadtzonen nebst der Bewilligungspflicht nach Bundesrecht und kantonalem Recht (vgl. § 83 Abs. 1 BNO) nur die in § 83 Abs. 2 lit. a BNO bezeichneten Vorkehren am Äusseren – Fassadenrenovationen, wie insbesondere die Änderung von Dacheindeckungen, das Ersetzen und der Einbau von Fenstern, Türen und Fensterläden, Spenglerarbeiten sowie Fassadenanstriche; Beschriftungen, Aussenbeleuchtungen und Fassadenreklamen; Sonnenstoren – zusätzlich bewilligungspflichtig sind (§ 83 Abs. 2 lit. a BNO), sind bei Baudenkmalern über die in § 83 Abs. 2 lit. a BNO festgehaltenen Vorkehren (am Äusseren) hinaus auch alle baulichen Massnahmen im Inneren bewilligungspflichtig (§ 83 Abs. 2 lit. c BNO). Auch darin zeigt sich, dass der Schutzzumfang und das öffentliche Interesse an einer behördlichen Kontrolle im Inneren von Baudenkmalern höher ist als bei Gebäuden in der Altstadtzone, für welche § 83 Abs. 2 lit. c BNO nicht gilt.

Demgemäss besteht in den Altstadtzonen keine gesetzliche Grundlage, welche bei Bauvorhaben (wie z.B. Umbauten) und Umnutzungen auch das Innere der Gebäude spezifisch schützen würde.

## 3.2.2.

Soweit der Stadtrat eine entsprechende Grundlage aus § 13 Abs. 2 und 3 BNO ablesen will, kann ihm nicht gefolgt werden. Er zitiert bereits falsch, wenn er ausführt, die rechtliche Grundlage liege in § 13 Abs. 2 BNO begründet, "wonach Altstadt Häuser in ihrem Gesamtbild und ihrer Struktur zu erhalten sind". § 13 Abs. 2 Satz 1 BNO lautet nicht so, sondern "Die Altstadt ist in ihrem Gesamtbild und ihrer Struktur zu erhalten.". Weiter ist die vom Stadtrat aus § 13 Abs. 3 BNO zitierte Formulierung "Bauliche Massnahmen sind u.a. unter Erhalt der schützenswerten Bauteile der inneren Struktur zulässig" – worauf er dann von einem "inneren" und "äusseren Substanzschutz" spricht – aus dem Zusammenhang gerissen. Die Formulierung, dass die "schützenswerten Bestandteile der inneren Struktur" zu erhalten sind, ist, wie dargelegt (Erw. 3.2.1), im Kontext mit der Altstadt bzw. dem historisch gewachsenen Stadtbild zu verstehen und betrifft somit nicht das Innere der einzelnen Gebäude, worauf im Übrigen auch die Vorinstanz hinweist.

Im Weiteren kann aber auch der Vorinstanz nicht gefolgt werden, welche die gesetzliche Grundlage für den "Schutzumfang der kommunalen Einschätzung" in § 39 Abs. 1 und 4 BNO sieht. § 13 Abs. 5 BNO verweist bezüglich "Unterhalt und Abbruch" auf die §§ 39 Abs. 1 und 4 BNO. Wie dargelegt geht es im konkreten Fall aber um bauliche Massnahmen im Zusammenhang mit einem Umbau (und späterer teilweiser Umnutzung) und nicht um "Unterhalt" oder den "Abbruch" des Altstadtgebäudes. Für Gebäude in den Altstadtzonen besteht keine Vorschrift bzw. gesetzliche Grundlage, welche bei Bauvorhaben (wie z.B. Umbauten) und Umnutzungen auch das Innere der Gebäude schützen würde (siehe bereits Erw. 3.2.1). Unzutreffend ist sodann der Hinweis der Vorinstanz, wonach bei Gebäuden in der Altstadtzone eine "explizit statuierte Bewilligungspflicht auch für innere Umbauten" bestehe. Eine Bewilligungspflicht für alle baulichen Massnahmen im Inneren besteht nur für Baudenkmäler, nicht jedoch für Gebäude in der Altstadtzone (Erw. 3.2.1; § 83 Abs. 2 lit. c und a BNO). Die "explizit statuierte Bewilligungspflicht" spricht somit nicht für, sondern gegen die Auslegung der Vorinstanzen. Ebenfalls nicht weiter hilft, dass die kantonale Denkmalpflege

zur Unterstützung beigezogen werden kann (§ 82 Abs. 3 Satz 3 BNO). In den Altstadtzonen kann diese Unterstützung von Bedeutung sein, weil es um den Schutz des historisch gewachsenen Stadtbilds sowie der Struktur der Altstadt geht. Ausserdem befinden sich in den Altstadtzonen zahlreiche (kantonale) Denkmalschutzobjekte (vgl. Nutzungsplan [...]).

Insgesamt lässt sich die Ansicht des Stadtrats zum kommunalen Schutzzumfang von § 13 BNO somit auch unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie (vgl. Erw. 3.1) nicht halten. Die Auslegung des Stadtrats ist rechtsfehlerhaft, ebenso wenig überzeugt die Argumentation der Vorinstanz.

### 3.3.

Nach dem Gesagten fehlt es an einer klaren gesetzlichen Grundlage, die es dem Stadtrat erlaubt, bei inneren Umbauten von Gebäuden in den Altstadtzonen Bauvorgaben anzuordnen. Die von den Vorinstanzen herangezogenen § 13 BNO und (§ 13 Abs. 4 i.V.m.) § 39 Abs. 1 und 4 BNO genügen nicht, um dem Einbau des geplanten Kleingüteraufzugs im Inneren des Gebäudes (inkl. dafür erforderliche Durchbrüche Keller/EG sowie EG/1. OG) die Baubewilligung zu versagen. Wollte die Stadt in den Altstadtzonen (auch) das Innere der Gebäude absichern bzw. besonders schützen, so wäre im Hinblick darauf eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Schutzvorschriften stellen einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar, weshalb sie einer klaren gesetzlichen Grundlage bedürfen (vgl. Art. 36 Abs. 1 sowie Art. 26 BV; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2344 ff.).

## 20 Nutzungsplanung; Beschwerdelegitimation zur Anfechtung der Zonierung einer fremden Parzelle

**Darf die Bauzone einer Gemeinde gemäss Richtplan nicht vergrössert werden und erfolgt im Rahmen einer Nutzungsplanungsrevision ein Flächenabtausch in dem Sinne, dass im Gegenzug zu einer Neueinzonung ein flächengleiches Grundstück aus der Bauzone entlassen wird, ist der von**