

## IV. Bau-, Raumentwicklungs- und Umweltschutzrecht

### 26 Baubewilligung

**Bauvorhaben in einem im ISOS verzeichneten Gebiet von nationaler Bedeutung: Interessenabwägung zwischen den ISOS-Schutzanliegen und dem raumplanerischen Ziel der Verdichtung (Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG)**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 14. Juni 2016 in Sachen A. und Mitbeteiligte gegen B. AG, Stadtrat Aarau sowie Regierungsrat (WBE.2015.179).

### *Aus den Erwägungen*

1.

1.1.

Streitgegenstand des Verfahrens bildet eine Baubewilligung des Stadtrats Aarau im Spannungsfeld zwischen Verdichtung und Ortsbildschutz als Teilaspekte der Siedlungsentwicklung. Auf dem streitbetroffenen Grundstück soll ein zweigeschossiges, von einer Gartenanlage umgebenes Wohnhaus mit zwei Garagen durch zwei im Volumen grössere Wohnhäuser (mit je drei Vollgeschossen und insgesamt 10 Wohnungen) sowie eine verbindende Tiefgarage im Untergeschoss ersetzt werden. Die Parzelle befindet sich im "Gartenstadtquartier" Zelgli, in der Wohnzone W3<sup>bis</sup> gemäss Nutzungsplan der Stadt Aarau. Das Zelgli-Quartier ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verzeichnet (als Gebiet 15) und dem "Erhaltungsziel B" zugeordnet, d.h. in seiner Struktur zu erhalten.

1.2. (...)

1.3.

Im Streit steht auf kommunaler Rechtsebene insbesondere die richtige Beurteilung der §§ 7, 8 und 58 BNO der Stadt Aarau.

§ 7 BNO hält fest:

<sup>1</sup> Die Wohnzone W3<sup>bis</sup> dient der strukturellen Erhaltung und massvollen Verdichtung der zentrumsnahen, durch eine starke Durchgrünung geprägten Wohnquartiere mit weitgehend einheitlicher Bebauungsstruktur.

<sup>2</sup> Die Durchgrünung mit Bäumen, Sträuchern, Hecken usw. ist soweit möglich zu erhalten oder entsprechend neu zu gestalten. Flachdächer sind soweit möglich zu begrünen.

<sup>3</sup> Die Vorgärten und die Art der Abschlüsse gegenüber dem Strassenraum sind quartiertypisch zu gestalten. Höhenunterschiede gegenüber der Strasse sind mit Stützmauern zu gestalten, welche direkt an die Grundstücksgrenze anschliessen. Zugänge, Zufahrten und Abstellplätze dürfen in der Regel höchstens ein Drittel der Grundstücksbreite beanspruchen.

<sup>4</sup> Wo städtebauliche Interessen im Sinne von Abs.1 es erfordern, kann von den Grundmassen abgewichen werden.

<sup>5</sup> Mit dem Baugesuch ist ein Plan über die Umgebungsgestaltung einzureichen."

§ 8 BNO lautet unter der Marginalie "Grundmasse" wie folgt:

	E	W2	W3	W3 <sup>bis</sup>
Ausnutzungsziffer	0,4	0,5	0,6	0,6
Anzahl Vollgeschosse	2	2	3	3
Grenzabstand einheitlich	4	4	—	—
kleiner	—	—	5	5
grösser	—	—	8	8
max. Gebäudelänge	—	50 m	60 m	30 m
max. Gebäudetiefe	—	15 m	15 m	—

Gemäss der kantonalen Bestimmung von § 42 Abs. 1 BauG müssen sich Gebäude hinsichtlich Grösse, Gestaltung und Oberfläche des Baukörpers sowie dessen Aussenraumes so in die Umgebung einordnen, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. § 58 BNO Aarau sieht darüber hinaus Folgendes vor:

"Bauten, Aussenräume und Anlagen sind gut zu gestalten. Sie haben sich in Lage, Stellung, Volumen und Erscheinung in das Stadt-, Quartier- und Strassenbild einfügen und die Einheitlichkeit, die wesentlichen Merkmale und den Massstab des Quartiers oder des Strassenzuges sowie deren Entwicklungsmöglichkeiten zu wahren."

2.

2.1.

Die Vorinstanz überprüfte zunächst die Grundmasse gemäss § 8 BNO (Ausnützungsziffer; Anzahl Vollgeschosse; kleiner und grosser Grenzabstand; maximale Gebäudelänge) und kam zum Schluss, dass sie eingehalten seien. Sei dies der Fall, brauche nicht weiter untersucht zu werden, ob die Überbauung den Zielsetzungen von § 7 Abs. 1 BNO widerspreche. Es sei nicht davon auszugehen, dass die vom zuständigen Planungsorgan (Einwohnerrat Aarau) aufgrund einer Interessenabwägung festgelegten Grundmasse von den städtebaulichen Interessen abweichen, welche das gleiche Planungsorgan im gleichen Zeitpunkt definiert habe. Zudem erübrige sich die Abklärung, ob sich gemäss § 7 Abs. 4 BNO eine Abweichung von den Grundmassen zur Wahrung städtebaulicher Interessen rechtfertige. Andernfalls verlören die demokratisch beschlossenen, generell-abstrakten Vorschriften über die Grundmasse ihren der Rechtssicherheit sowie Voraussehbarkeit dienenden, planungsleitenden Sinn und die Verwaltung wäre kaum noch an das Recht gebunden. Betreffend Ästhetik / Ortsbildschutz (§ 58 BNO; § 42 BauG) schützte die Vorinstanz den Einordnungsentscheid des Stadtrats Aarau unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie. Soweit die Grundmasse wie hier nicht voll ausgeschöpft seien, bestehe grundsätzlich auch ein Entscheidungsspielraum betreffend Ästhetik und Gestaltung und damit auch Raum für die Abwägung verschiedener Interessen.

Zur Formulierung der durch Aufnahme des Gebiets ins ISOS ausgedrückten Interessen hatte der regierungsrätliche Rechtsdienst mit Zustimmung der Beteiligten die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) mit der Begutachtung beauftragt. (...) Das Gutachten der ENHK vom 15. Juli 2014 (nachfolgend: ENHK-Gutachten) beurteilt den Neubau von zwei im Volumen wesentlich grösseren Gebäuden insgesamt als schwerwiegenden Ein-

griff in die bestehende Bebauungsstruktur und das Erscheinungsbild des Quartiers.

Die Vorinstanz erwog allerdings, eine Verdichtung lasse sich ohne Schmälerung der von der ENHK aus dem ISOS abgeleiteten Schutzziele ("Ungeschmälerter Erhaltung der Bebauungsstruktur mit ihrer charakteristischen Parzellierung, Körnigkeit und Anordnung" und "Ungeschmälerter Erhaltung des Erscheinungsbilds des Quartiers, insbesondere der Individualität des architektonischen Ausdrucks und der Grosszügigkeit der Gartenanlagen") nicht verwirklichen. Der Einwohnerrat Aarau habe beim Erlass der einschlägigen Nutzungsvorschriften 2001 die Ausmasse (inklusive halbierte Gebäudelänge von 60 m auf 30 m) als ortsbildverträglich qualifiziert. Würde die Kritik der ENHK am Volumen der Bauten zum Massstab genommen, würde die Zonenordnung generell ausser Kraft gesetzt. Eine solche Wirkung könne § 42 BauG bzw. § 58 BNO nicht zukommen. Deshalb habe der Stadtrat zu Recht bei der Beurteilung des Ortsbildschutzes auf die der Zonenordnung und den Grundmassen inwohnende, für ihn verbindliche Interessenabwägung des Einwohnerrats als zuständiges Planungsorgan abgestellt. Die Bewilligung sei bezüglich Volumen der Bauten nicht zu beanstanden.

(...)

2.2.–2.3. (...)

3.

3.1.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt das ISOS lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wie der Nutzungsplanung oder der Erteilung von Baubewilligungen, soweit nicht das Bundesrecht konkret ihre Voraussetzungen regelt (dazu Urteil des Bundesgerichts vom 11. März 2014 [1C\_700/2013], Erw. 2.2 am Ende) – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS jedoch 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 vom 6. Januar 2015 [1C\_130/2014/1C\_150/2014; "Steig"], Erw. 3.2 mit weiteren Hinweisen auf die Praxis).

3.2.–3.4. (...)

3.5.

In der Frage, ob die ISOS-Schutzanliegen im vorliegenden Verfahren Beachtung finden können, ist somit den Beschwerdeführern darin zuzustimmen, dass die Einhaltung der quantitativen Grundmasse nicht von der Interessenabwägung zwischen Erhaltung und Verdichtung entbindet. Die blossе Prüfung abstrakter Grundmasse (§ 8 BNO) würde der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur ISOS-Beachtungspflicht im Rahmen kantonalер Aufgaben nicht gerecht. Im Interesse einer massvollen Verdichtung sind dieser vielmehr die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes (gemäss ISOS) bei der Anwendung der BNO abwägend gegenüberzustellen. Somit ist die Vorinstanz zu Unrecht davon ausgegangen, dass eine Interessabwägung (bezüglich Ortsbildschutz) bereits abschliessend durch den Einwohnerrat durch Verankerung der Grundmasse getroffen worden sei. Mit einem allgemeinen Verweis auf eine generell-abstrakte Wertung (wie § 8 BNO) kann nicht von einer im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägung Abstand genommen werden. Damit münden die vorstehenden Erwägungen in eine Abwägung von Verdichtung und Strukturерhaltung bzw. Ortsbildschutz (ISOS-Schutzanliegen) im Rahmen der ermessensweisen Anwendung der §§ 7 und 58 BNO.

Die grundsätzliche Beachtung des ISOS im Einzelfall würde – entgegen dem angefochtenen Entscheid – auch die BNO bzw. Grundmasse nicht ausser Kraft setzen. Wie die Beschwerdeführer berechtigt einräumen, ist durchaus denkbar, dass ein Bauvorhaben die Masse ausnützt und gleichzeitig vor der ISOS-Beachtungspflicht standhält.

3.6. (...)

4.

## 4.1.–4.5. (...)

## 5.

## 5.1.

Zum schützenswerten Ortsbild der Stadt Aarau hält das ENHK-Gutachten fest:

"Aarau wird im ISOS [...] als Stadt von nationaler Bedeutung aufgeführt. [...] Im 19. Jahrhundert wuchs die Bevölkerungszahl rasch an und Aarau dehnte sich über die mittelalterlichen Stadtgrenzen aus. Die Stadt entwickelte sich zunächst in Richtung Osten. Mit der Eröffnung der Bahnstation 1858 wurden die Voraussetzungen für eine weitere Stadtentwicklung südlich der Bahngleise geschaffen, wo Industrieareale und Wohnsiedlungen entstanden.

Ab dem Ende des 19. Jahrhunderts, vor allem aber in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts entwickelte sich Aarau immer weiter in südlicher Richtung. Es entstanden Einfamilienhäuser und Villen innerhalb der Strukturen der Gartenstadt mit weitgehend einheitlicher Parzellierung, grosszügigen, mit hohen Bäumen durchsetzten Gartenanlagen und wenig befahrenen Quartierstrassen, die von mitunter parkartigen Gärten gesäumt werden.

Das ISOS spricht der Stadt Aarau neben „gewissen“ Lagequalitäten und besonderen räumlichen Qualitäten auch besondere architekturhistorische Qualitäten als gut erhaltene mittelalterliche Stadt mit klar erkennbaren Aufbauphasen zu. Als bedeutende Aufbauphasen hebt das ISOS verschiedene Stadterweiterungen mit epochenspezifisch ausgeprägter Bausubstanz hervor, darunter die Wohnquartiere aus dem 19. und aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, zu denen auch das Gebiet der südlichen Gartenstadt gehört. [...]

Im Baugebiet G15 sind die Bauten meist zweigeschossig und weisen hohe Giebel auf. Es finden sich aber auch Bauten und ganze Siedlungsteile mit eingeschossigen Gebäuden und vereinzelt dreigeschossige Bebauungsstrukturen. Unmittelbar südlich der durch das zu beurteilende Bauvorhaben betroffenen Parzelle X. stehen – jeweils in der Parzellenmitte und damit deutlich von der Y. Strasse zurückversetzt – zwei dreigeschossige Mehrfamilienhäuser.

Stilistisch sind die Bauten uneinheitlich. Für das Quartier charakteristisch ist vielmehr eine grosse architektonische Vielfalt. Es finden sich Anleihen an den Historismus, den Jugendstil, den Schweizer Heimatstil, das Neue Bauen, aber auch an die Sachlichkeit der Nachkriegsmoderne. Vereinzelte Villen sind zudem ab den Siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts bis in die jüngste Zeit entstanden."

Die ENHK konkretisierte die Schutzziele des ISOS für das Gartenstadtquartier Zelgli wie folgt: Ungeschmälerte Erhaltung der Bebauungsstruktur mit ihrer charakteristischen Parzellierung, Körnigkeit und Anordnung. Ungeschmälerte Erhaltung des Erscheinungsbildes des Quartiers, insbesondere der Individualität des architektonischen Ausdrucks und der Grosszügigkeit der Gartenanlagen.

Die ENHK beurteilte das umstrittene Bauvorhaben und hielt dazu im Gutachten Folgendes fest: Die bestehende lockere und stark durchgrünte Bebauungsstruktur, mit gleichmässigen Bauvolumen und regelmässiger Parzellierung der Grundstücke, lasse die Qualitäten der Gartenstadt im Quartier Zelgli heute sehr gut erkennen. Der Neubau mit zwei wesentlich voluminöseren, eng zueinander stehenden Baukörpern (Grundrissfläche je von ca. 13.00 x 17.50 m) weiche wesentlich von der quartiertypischen Struktur ab, insbesondere in Bezug auf die Anordnung der Gebäude innerhalb der Parzelle und das Verhältnis zwischen Bauten und umgebenden Gartenanlagen. Das Volumen werde durch die seitlich auf einer Linie ausgerichtete Stellung und durch den geringen Gebäudeabstand zwischen den Baukörpern – die je nach Standort als einziger Baukörper in Erscheinung träten – wesentlich verstärkt. (...) Das Vorhaben vermöge bezüglich Stellung und Volumen die Qualitäten der durchgrünten Gartenstadt nicht zu gewährleisten. Insgesamt müsse der Neubau als ein schwerwiegender Eingriff in die bestehende Bebauungsstruktur und das Erscheinungsbild des Quartiers beurteilt werden. Die historische Quartierstruktur erfahre, insbesondere vom öffentlichen Raum aus betrachtet, eine Veränderung, die zu einer grundlegenden Schwächung des Gartenstadtcharakters führe. (...)

5.2. (...)

5.3.

Allerdings bringen Vorinstanz und Stadtrat zu Recht vor, dass die ENHK – wie sie selbst einräumt – keine Interessenabwägung zwischen der Erhaltung des Ortsbilds bzw. den ISOS-Schutzanliegen und der "Siedlungsentwicklung nach innen" vorgenommen, sondern die (umfassende) Wahrung der ISOS-Erhaltungsziele ("ungeschmälerte Erhaltung") beurteilt hat. Dagegen ist im Rahmen der Erfüllung kantonaler Aufgaben wie hier die Pflicht zur Beachtung des ISOS er-

füllt, wenn dessen Schutzanliegen im Rahmen einer Interessenabwägung berücksichtigt werden. Die Beachtungspflicht steht mit anderen Worten einer Abwägung mit dem seitens der Gemeinde klar bekundeten Ziel der Verdichtung (§ 7 Abs. 1 BNO Aarau) nicht entgegen. Auch Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG hält fest, dass die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind. Insbesondere sollen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche. Bei der Verdichtung handelt es sich also nicht nur um ein kommunales, sondern auch bundesrechtlich abgestütztes und heute zunehmend beachtetes, öffentliches Interesse. Auch das Bundesgericht hat im Urteil vom 6. Januar 2015 (1C\_130/2014 / 1C\_150/2014 ["Steig"], Erw. 4.7) die innere Verdichtung als gewichtiges öffentliches Interesse bezeichnet. Dies relativiert die im ENHK-Gutachten getroffenen Aussagen insofern, als dass – wie die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat – sich die Bauungsstruktur und die Grosszügigkeit der Gartenanlagen nicht ungeschmälert erhalten lassen, wenn die Zone – massvoll – verdichtet werden soll. Dies bedeutet auch, dass massvolle Abstriche bezüglich Erhaltung unumgänglich und im Sinne einer Abwägung auch zulässig sind.

Nur in diesem Sinne sind die im ENHK-Gutachten getroffenen Aussagen zu relativieren. Nicht zu beanstanden ist, dass die ENHK die Schutzziele der Inventarisierung im Rahmen des Gutachtens konkretisiert hat. Entscheidend und zu prüfen ist, ob das streitige Bauvorhaben die Schutzanliegen des ISOS beeinträchtigt und falls ja, ob diese Beeinträchtigung durch das öffentliche Interesse der Verdichtung gerechtfertigt wird.

5.4.–5.5. (...)

6.

Gestützt auf das Gutachten der ENHK und den Augenschein ist festzuhalten, dass das Bauvorhaben ein Ortsbild von nationaler Bedeutung erheblich beeinträchtigen würde. An der Erhaltung des national geschützten Ortsbildes besteht jedoch ein hohes öffentliches Interesse. Dem gegenüber steht das gleichfalls öffentliche Interesse



der Raumplanung an einer verdichteten Bauweise. Dieses Interesse ist indessen zu relativieren. Ausgehend vom bestehenden, unternutzten Bebauungszustand führt praktisch jedes Neubauprojekt zu einer höheren Ausnutzung und damit Verdichtung auf der streit betroffenen Parzelle. Den privaten Interessen kommt deutlich weniger Gewicht zu, da eine ortsbildverträgliche massvolle Verdichtung ohne Weiteres möglich erscheint. Die Parzelle Nr. X. kann unbestrittenermassen baulich genutzt werden, es entfällt lediglich die "Maximalvariante". Bei der Interessenabwägung überwiegt demnach das Ortsbildschutzinteresse die genannten gegenläufigen Interessen. Mit der Bewilligung des Bauvorhabens überschritt der Stadtrat das ihm zustehende, aufgrund der nationalen Schutzinteressen jedoch eingeschränkte Beurteilungsermessen. Die Baubewilligung, welche den Zielen des ISOS sowie den Vorgaben der kommunalen Nutzungsplanung (§§ 7 Abs. 1 und 58 BNO) widerspricht, ist rechtsfehlerhaft, weshalb die Vorinstanz die Baubewilligung nicht hätte schützen dürfen. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und der angefochtene Entscheid sowie die Baubewilligung vom 25. Februar 2013 sind aufzuheben.

**27 Gebäudelänge gemäss § 11 ABauV**

- Die Frage, ob die Gebäudelänge (gemäss § 11 ABauV) zweier Baukörper je einzeln oder zusammen zu messen ist, beurteilt sich in erster Linie nach dem optischen Erscheinungsbild.
- Die Gebäudelänge (gemäss § 11 ABauV) wird im Grundriss ermittelt: Massgebend ist die Länge an der Seite des kleinsten Rechtecks (unter Weglassung von Anbauten und vorspringenden Gebäudeteilen). Die vertikale Gliederung von Gebäuden wird nicht berücksichtigt. Eine Privilegierung für terrassierte Bauten, indem die Gebäudelänge für jeden Gebäudeteil einzeln gemessen würde, besteht nicht.
- Anwendungsfall zweier nebeneinander liegender Terrassenhäuser, die über einen Zwischentrakt miteinander verbunden sind.