

X. Denkmalschutz

58 Nutzungsplanung; Kommunaler Denkmalschutz.

- Anforderungen an die Schutzwürdigkeit eines Gebäudes, das im Nutzungsplanverfahren unter Volumenschutz gestellt wird (Erw. 3a - d)
- Überprüfung der Verhältnismässigkeit (Erw. 3d/ee)

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 26. Oktober 2001, in Sachen F.L. gegen Beschluss des Grossen Rats und Entscheid des Regierungsrats

Aus den Erwägungen

Die Parzelle Nr. xy befindet sich in der Zone W3, angrenzend an die Dorfzone. Das Gebäude Nr. z wurde als Objekt 3.1.51 unter Volumenschutz gestellt. Die unter Volumenschutz gestellten Gebäude sind gemäss § 31 Abs. 2 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde W. (BNO) vom 19. Juni 1996/13. Januar 1998 für das Ortsbild von besonderem Wert und in ihrem baulichen Volumen geschützt. Sie dürfen abgebrochen und an gleicher Stelle im Rahmen des bestehenden Kubus wieder aufgebaut werden. Es besteht kein Anspruch auf Erweiterung des Bauvolumens. Die architektonische Gestaltung der Bauten und der Umgebung ist sorgfältig auf das Ortsbild abzustimmen.

Der mit dem Nutzungsplan Siedlung beschlossene Volumenschutz für das Gebäude Nr. z stellt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar. Eine solche ist mit der Verfassung nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 26 Abs. 1 i.V.m. Art. 36 BV; § 21 Abs. 2 KV; vgl. BGE 117 Ia 38 f. = Die Praxis [Pra] 81/1982, S. 360; 115 Ia 29; 114 Ia 337 f.; 113 Ia 364, 447).

3. a) Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmälern liegen ganz allgemein im öffentlichen Interesse (BGE 120 Ia 275; 119 Ia 309; 118 Ia 388 mit Hinweisen; AGVE 1995, S. 399; 1987, S. 292; Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Auflage, Bern 1995, S. 319). Damit ist allerdings die Frage noch nicht beantwortet, wie weit das öffentliche Interesse an Denkmal- und Ortsbildschutzmassnahmen allgemein reicht, bzw. welche Objekte durch denkmalpflegerische oder ortsbildschützende Massnahmen Schutz verdienen und in welchem Ausmass. Dabei unterliegen das öffentliche Interesse und die damit verbundenen Wertvorstellungen einem gewissen Wandel: Während früher in erster Linie Bauten von überragender Schönheit als schutzwürdig erachtet wurden, umfasst der Denkmal- und Ortsbildschutz heute auch Objekte aus neuerer Zeit und Gebäude, die für ihre Entstehungszeit charakteristisch oder für das Ortsbild prägend sind. Diese geänderte Einstellung zum Schutz der bestehenden Bausubstanz und der bestehenden Ortsbilder hat ihren Grund im beschleunigten Umbau und den massiven Veränderungen der Dörfer und Städte in der Schweiz in den letzten 30 Jahren. Betroffen davon sind eben gerade jene Ortsbilder, die nicht bereits vor Jahrzehnten als von einzigartiger Bedeutung erkannt wurden, wie etwa die mittelalterlichen Städte, bzw. deren Kerne, sondern die "gewöhnlichen" Ortsbilder.

b) Bei der Prüfung, ob eine Baute für sich alleine oder im Zusammenspiel mit seiner baulichen Umgebung Schutz verdient, hat eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien gestützte Gesamtbetrachtung Platz zu greifen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks berücksichtigt (BGE 121 II 15 f.; 120 Ia 275; 118 Ia 389; AGVE 1995, S. 399; 1987, S. 262 ff.; Schürmann/Hänni, a.a.O., S. 319). Wo, wie im vorliegenden Fall, nicht der Substanzschutz eines Gebäudes, sondern bloss dessen Volumenschutz zur Diskussion steht, ist hauptsächlich die Bedeutung des Objekts für das Ortsbild zu beurteilen. Dieser sogenannte Situationswert kommt einem Gebäude zu, das entweder in der Umgebung eine dominierende Stellung einnimmt und von ihr nicht übermässig beeinträchtigt wird, oder das -

ohne für sich allein besonders dominant zu sein - als wesentlicher Teil eines baulichen Ensembles in Erscheinung tritt. Es geht also um Objekte, die von allgemein zugänglichen Standpunkten aus gut sichtbar sind oder gar auffällig wirken, und die in besonderer Beziehung zu beherrschenden Siedlungsteilen, Geländeformen oder ganzen Landschaften stehen. Dabei darf nicht einfach vom bestehenden Zustand der Überbauung und der Landschaft ausgegangen werden, da sich dieser verändern kann. Die Beurteilung der Umgebung des Schutzobjekts und damit seines Stellenwertes darin muss vielmehr dem gestalterischen Ziel entnommen werden, wie es insbesondere in der Nutzungsplanung oder in besonderen Umgebungsschutzmassnahmen zum Ausdruck kommen kann.

c) Allgemein zu beachten ist, dass Denkmalschutzmassnahmen mit den oftmals schwerwiegenden Eigentumseingriffen nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten erlassen werden dürfen. Sie müssen breiter, auf objektive und grundsätzliche Kriterien abgestützt sein und von einem grösseren Teil der Bevölkerung bejaht werden, um Anspruch auf eine gewisse Allgemeingültigkeit erheben zu können. Sonst verliert die Denkmal- bzw. Ortsbildschutzmassnahme an Legitimation und Voraussehbarkeit und kann zu einer Blankovollmacht für Fachleute werden (BGE 120 Ia 275; 118 Ia 389 f.; AGVE 1995, S. 400 f.). Wo, wie im vorliegenden Fall, die Schutzmassnahme im Rahmen der Nutzungsplan erlassen wurde, kann jedoch von dieser Legitimation ausgegangen werden, nachdem die Nutzungsplanung einem eingehenden Vorbereitungsverfahren unterliegt und demokratisch einwandfrei legitimiert ist.

d) Zur Schutzwürdigkeit des Gebäudes Nr. z, bzw. von dessen Volumen, ergibt sich was folgt:

aa) Der Gemeinderat hielt in seiner Einspracheentscheidbegründung Folgendes fest:

"Mit der Aufnahme der Liegenschaft auf Parzelle xy am Sch. in die Kategorie der Gebäude mit Volumenschutz wird primär die Bedeutung dieses Hauses für das Ortsbild unterstrichen. Erneuerungen bzw. Neugestaltungen in einem bestimmten Ausmass sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die Schutzbestimmung tendiert vielmehr dahin, dass bei solchen Vorhaben auf billige Art und Weise auf das heute be-

stimmende Ortsbild Rücksicht zu nehmen ist. Mit der sorgfältigen Sanierung des gegenüber gelegenen Holländerhauses wird gegenwärtig ein weiterer Schritt in diese Richtung seitens der Gemeinde getan. Die Gemeinde unterstützt die Bestrebungen zum Schutz des heute bestehenden Ortsbildes in der O. und kann Ihrem Begehren deshalb nicht entsprechen."

In der Vernehmlassung im regierungsrätlichen Beschwerdeverfahren führte er aus:

"Der Beschwerdeführer zweifelt den besonderen Wert des Gebäudes für das Ortsbild und demzufolge dessen Volumenschutz an. Der beiliegende Planausschnitt der historischen Karte "Karte um ca. 1660 Hans Conrad Gyger" belegt eindrücklich, dass das Gebäude des Beschwerdeführers in jenem Zeitpunkt existiert hat. Die Aufnahme in den Volumenschutz nach § 31 Abs. 2 BNO gewährleistet, dass solche Gebäude abgebrochen und an gleicher Stelle wieder aufgebaut werden dürfen. Mit dieser Garantie zwingend verbunden ist die Besitzstandsgarantie, so dass weder das Verhältnismässigkeitsprinzip noch die Eigentumsgarantie verletzt werden. Die Stellung des Gebäudes engt den Strassenraum ein. Das Haus bildet so einen markanten Eckpunkt als 'Entree' zur unmittelbar anschliessenden und zusammenhängenden Dorfzone O. Es hat damit eine sogenannte Torwirkung und ist ortsbildbestimmend. Das öffentliche Interesse richtet sich klar auf das Gesamtensemble 'Alte O.' konkret von der Liegenschaft F. L. auf Parzelle xy am Sch. bergaufwärts. Im weiteren ist die Bemerkung zu korrigieren, dass seitens der Gemeinde keinerlei Bemühungen um eine Integration in die bestehende Struktur erkennbar sei. Mit der Dorfzone 'O.' wird ab dem erwähnten Holländerhaus via Bärenbrunnen bis zum westlich davon an der Lindhofstrasse gelegenen Wagnerhof ein zusammenhängendes Gebiet der Dorfzone zugeordnet."

In der Vernehmlassung vom 14. Mai 1998 bringt der Gemeinderat zudem vor, der Beschwerdeführer übersehe mit der Rüge, der Ortsteil "O." weise kein zusammenhängendes schützenswertes Ortsbild mehr auf, dass unter dem Titel des Ortsbildschutzes auch verbleibende, wertvolle Einzelelemente bewahrt werden sollen, bzw. sichergestellt werden soll, dass sich diese nur organisch verändern können. Entsprechend übersehe der Beschwerdeführer zudem, dass

es nicht nur um Ortsbildschutz gehe, sondern im Sinne von § 16 Abs. 2 DSD auch um Denkmalschutz, also um den Schutz von Einzelobjekten, wobei der Übergang zwischen Ortsbildschutz und Denkmalschutz zugegebenermassen fliessend sei. In diesem Sinne seien neben den Aspekten des Ortsbildschutzes auch jene des Denkmalschutzes zu berücksichtigen. Problematisch sei zudem, das Gebäude Nr. z als Einzelfall zu betrachten; die Unterschutzstellung müsse vielmehr im Zusammenhang mit den übrigen von der Gemeinde W. festgelegten Schutzmassnahmen gewürdigt werden.

bb) Der Regierungsrat führt in seinem Entscheid aus:

"Die streitige Massnahme dient vorwiegend dem Ortsbildschutz. Wie der kantonale Fachbeamte an der Verhandlung ausführte, bestehen in der Dorfzone 'O.' noch einige das ursprüngliche Ortsbild repräsentierende Häuser. Dazu gehören insbesondere die Gebäude Nrn. a und b an der L., das Holländerhaus sowie die Liegenschaft des Beschwerdeführers. Nach dem Willen der Gemeinde sollen diese Bauten soweit wie möglich erhalten bleiben."

und weiter:

"Im vorliegenden Fall wurde festgestellt, dass die Substanz der Liegenschaft Nr. z nicht überdurchschnittlich wertvoll sei. Wichtig sei jedoch ihr äusseres Erscheinungsbild, indem sie den Strassenraum einenge und so einen markanten Eckpunkt als Tor zur anschliessenden Dorfzone bilde."

cc) Der Beschwerdeführer bestreitet wie erwähnt, dass vom Gebäude Nr. z eine auch für den Laien erkennbare Torwirkung ausgehe. Es gehe auch nicht um die Erhaltung eines intakten Ortsbildes, sondern bloss um die Bewahrung eines historischen Fragments, das aufgrund der in der Vergangenheit vorgenommenen Umgestaltungen nicht mehr erkennbar sei. Zudem wird geltend gemacht, ein Neubau in den bisherigen Konturen sei finanziell nicht rentabel, weshalb die erlassene Schutzmassnahme faktisch zum Zerfall der ohnehin nicht erhaltenswürdigen Substanz führen werde.

dd) aaa) Aus dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ergibt sich für das betroffene Objekt keine Aussage betreffend Schutzwürdigkeit. Die Parzelle Nr. xy befindet sich im Gebiet III (Aufnahmekategorie b, Erhaltungsziel b, von ge-

wisser Bedeutung). Im Kurzinventar der Kantonalen Denkmalpflege ist das Gebäude Nr. z ebenfalls nicht vermerkt. In dessen Umgebung ist einzig das "Holländerhaus" im Kurzinventar enthalten. Die Gemeinde selbst hat kein Gesamtinventar der schützenswerten Gebäude erstellt, sondern nur die unter Substanzschutz stehenden Gebäude in Einzelinventaren erfasst. In der Dorfzone wurden von der Gemeinde das "Holländerhaus" und das "Schatzmannhaus" unter Substanzschutz gestellt. Drei aneinandergebaute Gebäude im Lindhof stehen unter Volumenschutz. Somit kann die Schutzwürdigkeit des streit betroffenen Gebäudes weder aus dem ISOS noch aus dem kantonalen Kurzinventar abgeleitet werden. Von den unter kommunalem Schutz stehenden Bauten hat das Gebäude Nr. z einzig zum "Holländerhaus" einen näheren, örtlichen Bezug.

bbb) Weiter macht die Gemeinde geltend, das Gebäude des Beschwerdeführers sei schon auf der Gyger-Karte von 1660 und auf der Rieter-Karte von 1715 vermerkt. Auf den genannten Karten - welche beide kleiner als A4 sind - sind die Gebäude im Gebiet O. nur mit schematisierten Kuben dargestellt. Ob tatsächlich eines dieser dargestellten Gebäude am selben Ort steht, wie dasjenige des Beschwerdeführers, oder ob dieses gar noch Elemente aus dem 17. Jahrhundert enthält, ist nicht mit Sicherheit nachweisbar. Auch der kantonale Ortsbildschutzexperte kann nur Mutmassungen darüber anstellen. Fest steht, dass aufgrund der Karten kein Schluss über die äusseren Masse der abgebildeten Häuser gezogen werden kann. Die beiden Karten vermögen ein öffentliches Interesse am erlassenen Volumenschutz somit ebenfalls nicht zu begründen.

ccc) Eine weitere Begründung der Gemeinde, warum das Gebäude Nr. z unter Volumenschutz gestellt worden sei, liegt in der Torwirkung, welche das Gebäude zusammen mit dem "Holländerhaus" bilde. Die beiden Gebäude liegen einander nicht direkt gegenüber, sondern schräg, in einem Abstand von rund 20m. Das Gebäude des Beschwerdeführers ist im Gegensatz zum Holländerhaus eher klein und gedrungen, die strassenseitigen Mauern sind nicht hoch und das eher flach abgeschrägte Dach reicht weit hinunter. Der Ortsbildschutzexperte führte aus, es habe sich früher wahrscheinlich um das bescheidene Haus eines Kleinbauern gehandelt. Die äusseren

Ausmasse des gedruckenen Gebäudes vermögen für sich nicht die Wirkung eines Torbogens zu erzeugen. Eine Pfortenwirkung könnte einzig darin gesehen werden, dass sowohl das "Holländerhaus" als auch das streitbetroffene Gebäude sehr nahe an der Strasse stehen. Da sie einander aber nicht direkt gegenüber, sondern im Abstand von ca. 20m seitlich verschoben stehen, wird auch diese Verengungswirkung stark relativiert. So erscheint es doch fraglich, ob die Stellung der beiden Häuser einem Laien ohne Weiteres als Torwirkung auffallen würde. Insgesamt konnte das Verwaltungsgericht am Augenschein die geltend gemachte Torwirkung nur schwer nachvollziehen. Sollte tatsächlich ein öffentliches Interesse am Erhalt der geltend gemachten Torwirkung bejaht werden müssen, so wäre es aufgrund der dargelegten Erwägungen als eher klein einzustufen.

eee) Sollte ein öffentliches Interesse an der geltend gemachten Torwirkung bejaht werden, müsste weiter die Verhältnismässigkeit des erlassenen Volumenschutzes geprüft werden. Dass das Gebäude ohne Erneuerung nicht genutzt werden kann, ist nach dem Augenschein offensichtlich. Wie der Beschwerdeführer an der Augenscheinsverhandlung ausführte, wäre ein Neubau in den bestehenden Massen nicht rentabel, da unter Einhaltung der BNO-Bestimmungen nur 70m² Wohnfläche realisiert werden könnten. Bei bestehendem Volumenschutz kann der Beschwerdeführer die Liegenschaft somit nicht ökonomisch sinnvoll nutzen. Würde der Volumenschutz hingegen aufgehoben, könnte er auf seiner Parzelle nach dem Abbruch des bestehenden Gebäudes eine grössere Baute erstellen, welche eine Wohnfläche von ca. 270m² aufweisen würde. Auch der Gemeindevertreter hat an der Augenscheinsverhandlung nicht bestritten, dass diese Berechnungen des Beschwerdeführers an sich plausibel seien. Der Volumenschutz stellt also einen erheblichen Eingriff in die Nutzungsmöglichkeiten und somit in das Eigentum des Beschwerdeführers dar. Diese starke Eigentumsbeschränkung erweist sich für den Beschwerdeführer als unverhältnismässig harte Massnahme, welche durch den Erhalt der nur schwer erkennbaren Torwirkung nicht mehr gerechtfertigt werden kann.

ddd) Das Gebäude Nr. z bildet nur einen Teil eines Gebäudekomplexes auf der Parzelle Nr. xy, der aus drei zusammengebauten

Einfamilienhäusern besteht. Die zwei angebauten Gebäude sind von der erlassenen Volumenschutzmassnahme nicht betroffen. Demgemäss können die beiden vorderen Gebäudeteile zonengemäss (W3) genutzt werden. Aufgrund der Lage des Gebäudekomplexes würde das von der Gemeinde geltend gemachte Interesse an der Torwirkung durch eine zonengemässe Überbauung der beiden vorderen Gebäude zumindest stark eingeschränkt. Auch der Ortsbildschutzexperte führt an der Augenscheinsverhandlung aus, es mache keinen Sinn, nur einen Teil eines Gebäudekomplexes unter Volumenschutz zu stellen. Die Tatsache, dass nur ein Teil des gesamten Gebäudekomplexes unter Volumenschutz gestellt worden ist, spricht demnach ebenfalls gegen die Aufrechterhaltung der Schutzmassnahme.

ee) Zusammenfassend erhellt, dass sich weder dem ISOS noch dem kantonalen Kurzinventar noch den beiden historischen Karten einen Hinweis auf die Schutzwürdigkeit des Gebäudevolumens entnehmen lässt. Auch das Interesse am Erhalt der geltend gemachten Torwirkung vermag die Unterstellung des Gebäudes Nr. z unter Volumenschutz nicht zu rechtfertigen, da einerseits die Torwirkung nur schwach ausgeprägt ist, der Eingriff für den Beschwerdeführer hingegen erheblich wäre und andererseits durch die nicht unter Volumenschutz stehenden, angebauten, vorderen Gebäude das Erhaltungsziel nicht erreicht werden kann, beziehungsweise erheblich in Frage gestellt wird. Das Gebäude Nr. z ist folglich aus dem Volumenschutz zu entlassen.

XI. Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht

- 59 Negativer Kompetenzkonflikt; Zuständigkeit für Beschwerden betreffend Parkplatzerersatzabgaben und die Gesuche um vorzeitigen Baubeginn.**
- **Der Entscheid über die Parkplatzerersatzabgabe ist keine "andere Abgabeverfügung" im Sinne von § 35 Abs. 2 Satz 1 BauG (Erw. 3 a und b)**
 - **Für die Beurteilung der Parkplatzerersatzabgaben im Beschwerdeverfahren ist auch nach der Revision des BauG vom 31. August 1999 der Regierungsrat bzw. das Baudepartement zuständig (Erw. 4)**
 - **Das Baudepartement bzw. der Regierungsrat entscheiden über Gesuche um vorzeitigen Baubeginn (§ 65 Abs. 2 BauG) auch in den Fällen, in welchen gegen Entscheide über Grundeigentümerbeiträge oder –gebühren Beschwerde bei der Schätzungskommission erhoben wird. Der Schätzungskommission steht das Recht zum Entzug der aufschiebenden Wirkung zu (Erw. 6 und 7).**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 15. März 2001 in Sachen Schätzungskommission nach Baugesetz und Regierungsrat des Kantons Aargau

Aus den Erwägungen

2. a) Der vorliegende negative Kompetenzkonflikt zwischen der Schätzungskommission und dem Baudepartement entstand aus der Revision der §§ 34 und 35 BauG vom 31. August 1999. Zu prüfen ist daher, ob mit dieser Revision (in Kraft seit 1. Januar 2000 [AGS 1999, S. 387]) die Rechtsmittelzuständigkeit zur Beurteilung der Parkplatzerersatzabgaben geändert hat, bzw. wie der Rechtsmittelweg nach dieser Revision ausgestaltet ist. Unter dem Aspekt der Rechtskraft der Baubewilligung und der Festsetzung der Erschliessungsabgaben und -gebühren ist andererseits antragsgemäss zu beurteilen,