

## VIII. Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht

- 63    Ortsbildschutz in einer Dorfkernzone (Mobilfunkantenne).
- Umschreibung des massgeblichen Orts- bzw. Quartierbildes (Erw. 2/b/aa).
  - Kommunale Anforderungen (Erw. 2/b/bb/bbb).
  - Einheitlichkeit der Bebauungsstruktur auf Grund typischer, charakteristischer Gestaltungselemente (Erw. 2/b/bb/cc).
  - Fehlende Ortsbildverträglichkeit, auch wenn das Bauvorhaben am Rand der Dorfkernzone geplant ist (Erw. 2/b/bb/ddd).
  - Fehlen überwiegender entgegenstehender Interessen (Erw. 2/b/bb/eee).

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 6. Dezember 2001 in Sachen Einwohnergemeinde Küttigen gegen Baudepartement.

### *Aus den Erwägungen*

1. Die Beschwerdegegnerin beabsichtigt, auf dem Dach des Gebäudes Nr. 1349 einen Antennenmast mit vier Antennen für den Mobilfunk GMS zu erstellen. Zwei Antennen senden auf dem Frequenzband 900 MHz, zwei Antennen auf dem Frequenzband 1'800 MHz. Der Mast soll den First des Satteldachs um 4.50 m überragen. Gemäss dem Bauzonenplan der Gemeinde Küttigen vom 25. März 1994 / 11. März 1997 befindet sich das Baugrundstück (Parzelle Nr. 4875) in der Dorfkernzone.

2. Die Beschwerdeführerin macht vor Verwaltungsgericht ausschliesslich noch geltend, einer Baubewilligung stünden die Anforderungen des Ortsbildschutzes entgegen; die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit der bundesrätlichen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) vom 23. Dezember 1999 ist dagegen kein Thema mehr.

a) Zu den Rechtsgrundlagen ist Folgendes anzumerken:

aa) Gebäude müssen sich hinsichtlich Grösse, Gestaltung und Oberfläche des Baukörpers sowie dessen Aussenraumes so in die Umgebung einordnen, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht; Bauten, Anschriften, Bemalungen, Antennen und Reklamen dürfen insbesondere Landschaften sowie Orts-, Quartier- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen (§ 42 BauG). Ergänzend bestimmt § 31 Abs. 3 der Bauordnung (BO) der Gemeinde Küttigen (mit denselben Beschluss- und Genehmigungsdaten wie der Bauzonenplan) zum Erscheinungsbild von Bauten und Anlagen in der Dorfkernzone:

"An Bauten und Anlagen werden in dieser Zone sowohl bezüglich ihrer Gesamtwirkung wie auch bezüglich Ausmass, Stellung, kubischer Gliederung, Gestaltung von Fassaden und Dachflächen, Baumaterialien und Farbgebung besonders hohe Anforderungen gestellt, um den ausgeprägten Dorfkerncharakter zu erhalten."

Zu beachten ist ferner § 64 Abs. 2 BO, der vorschreibt, dass sich Aussenantennen aller Art "einwandfrei in das Orts- und Landschaftsbild einzupassen" haben.

bb-dd) (Siehe AGVE 1993, S. 379 ff.; 1995, S. 334)

b) Die Rechtsanwendung ergibt was folgt:

aa) Als massgebliches Orts- bzw. Quartierbild ist im vorliegenden Falle die Überbauung innerhalb des der Dorfkernzone zugewiesenen Schildes zu betrachten. Dieser Schild beginnt im Süden beim Waldbach und erstreckt sich dann, unterbrochen nur durch die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen im Bereich der Schulanlagen, in einer Tiefe zwischen rund 40 und rund 120 m sowie über eine Strecke von rund 500 m beidseits der Hauptstrasse und von rund 150 m beidseits der Benkenstrasse.

bb) aaa) Die Beschwerdeführerin beruft sich im Wesentlichen auf den Grundsatz der Gemeindeautonomie. Bei der Ausscheidung von Nutzungszonen (§ 15 BauG) komme den Gemeinden eine verhältnismässig erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Es müsse ihnen auch das Recht zustehen, die von ihnen erlassenen Reglemente selbst auszulegen; die kantonalen Beschwerdeinstanzen dürften nicht von einer vertretbaren Auslegung des kommunalen Rechts durch die Gemeindebehörden oder von einer klaren und konstanten Praxis der

Gemeindebehörden abweichen. Die Gemeinden hätten insoweit das Letztentscheidungsrecht. Mit § 31 Abs. 1 BO werde bezweckt, in der Dorfkernzone aus Rücksicht auf den typischen Charakter des alten Dorfteils als Juradorf besondere und damit strengere Bauvorschriften als in andern Zonen durchzusetzen. Mit dem Argument, die Schutzwürdigkeit der Dorfkernzone sei nicht überall gleich hoch einzustufen, werde deren Sinn und Zweck in Frage gestellt. Ebenso wenig dürfe argumentiert werden, aus grosser Distanz sei nicht auszumachen, ob die fragliche Antenne überhaupt in der Dorfkernzone stehe; andernfalls würden die Zonengrenzen völlig verwischt.

bbb) Fest steht zunächst, dass bei Bauvorhaben in der Dorfkernzone, welche "bezüglich Gruppierung und Bausubstanz den eigentlichen Kern des ursprünglichen Strassendorfes" bildet (§ 31 Abs. 1 Satz 1 BO), unter dem Ortsbildschutzaspekt besondere Sensibilität verlangt wird. Von allen Bauzonen in der Gemeinde ist der Schutzgrad hier am höchsten, höher auch als in der Dorfzone, die den Übergangsbereich zwischen der Dorfkernzone und den eigentlichen Neubaugebieten umfasst (§ 30 Abs. 1 BO). Um das Erhaltungsziel zu erreichen, werden in der Dorfkernzone an die Erscheinungsweise von Bauten und Anlagen "besonders hohe Anforderungen" gestellt (§ 31 Abs. 3 BO; siehe auch § 31 Abs. 1 Satz 2 BO). Als beurteilungsrelevante Elemente gelten das Ausmass, die Stellung und die kubische Gliederung der Baute, die Gestaltung von Fassaden und Dachflächen, die Baumaterialien und die Farbgebung (§ 31 Abs. 3 BO). Sodann findet sich in der - für das ganze Gemeindegebiet geltenden - Spezialbestimmung über die Antennen das Erfordernis, dass sich Antennen "einwandfrei" ins Ortsbild einzupassen haben (§ 64 Abs. 2 BO).

ccc) Im Folgenden ist zu eruieren, welches in der Dorfkernzone die typischen, charakteristischen Gestaltungselemente sind und ob von einer einheitlichen Bebauungsstruktur gesprochen werden kann.

aaaa) In seiner Stellungnahme vom 26. November 2001 verweist der Gemeinderat zunächst auf den folgenden Wortlaut von § 12 Abs. 1 der gegenwärtig noch im Entwurf vorliegenden Sondernutzungsvorschriften des Gestaltungsplans "Dorfkern Süd / Gänsacker / Biel":

"Die bestehenden Bauten innerhalb des Perimeters weisen zum grossen Teil einheitliche Gestaltungsmerkmale auf, welche in Ergänzung zu den Vorschriften von § 30 BO (Dorfzone) für die Projektierung neuer Bauten oder Bauteile als Richtlinie gelten: Einfache Baukörper aus massivem, verputztem Mauerwerk, Fassadengestaltung mit Lochfenstern von hochrechteckigem Format, grössere Öffnungen oder holzverkleidete Partien allenfalls beim Ökonomieteil der landwirtschaftlichen Bauten, Vor- oder Anbauten als Leichtkonstruktionen in Holz, ruhige, wenig durchbrochene Satteldächer mit Tonziegeleindeckung."

Ergänzend merkt der Gemeinderat in der erwähnten Stellungnahme an, dass die Perimeter der Dorfkernzone und des Gestaltungsplans "Dorkern Süd / Gänsacker / Biel" zwar nicht identisch seien, sich jedoch zu einem wesentlichen Teil überschneiden. Für den Bereich der Dorfkernzone allein gelte als weiteres Merkmal die starke Betonung und gute Ablesbarkeit des ehemaligen Strassendorfcharakters. Dies äussere sich in einer starken räumlichen Geschlossenheit beidseits der Hauptstrasse einschliesslich der Verzweigung Benkenstrasse, einer baulichen Massierung (Dichte, Masse der Bauten) und einer deutlich höheren Zahl von Bauten mit öffentlicher oder halböffentlicher Nutzung (Läden, Restaurants, Post). Entsprechend höher seien dieser Strassenraum und seine Gestaltung innerhalb des gesamten Ortsbildes zu werten. Besondere Bedeutung komme der Gestaltung der Dachlandschaft zu. Weil der Kernbereich des Dorfs in einer Geländemulde liege, seien die Dächer von den umliegenden Hügeln aus besonders gut einsehbar. Eine erhöhte Sorgfalt bei der Gestaltung dieser für die Gesamterscheinung und Fernwirkung wichtigen Elemente sei deshalb angebracht. Die als Charakteristikum beschriebenen Gestaltungsmerkmale seien im Ist-Zustand selbstverständlich nicht durchwegs und flächendeckend anzutreffen. Sie entsprächen aber den vorherrschenden, ortsüblichen Bautypen und seien Richtschnur für Um- und Neubauten sowie die Beseitigung störender Elemente. Es gehe dabei nicht um eine historisierende Konservierung und Ergänzung des ursprünglich fast rein bäuerlich geprägten Dorfkerns. Neue und zeitgemässe Elemente sollten möglich sein, müssten sich aber an den vorhandenen räumlichen und

baulichen Grundmustern orientieren, welche das Ortsbild in markanter Weise prägten.

bbbb) Das Dorf Küttigen figuriert auch im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), wenn auch nicht als Objekt von nationaler Bedeutung (Art. 1 der Verordnung über das ISOS [VISOS; SR 541.12] vom 9. September 1981 i.V.m. Art. 5 NHG). In der einschlägigen Dokumentierung vom 9. Dezember 1975 wird ausgeführt, dass sich das Bauerndorf Küttigen vorerst als langgestreckte, geschlossene Anlage entlang der nach Aarau führenden Strasse entwickelt habe. Durch die wirtschaftliche Entwicklung im 18. und 19. Jahrhundert (Weinbau, Abbau von Bohnerz) sei eine grössere Anzahl von "Kleinweinbauern-Arbeiterhäusern" entstanden, die in lockerer Anordnung entlang kleinerer Erschliessungsstrassen im Anschluss an das eigentliche Dorf aufgereiht seien und als Charakteristikum bei den Tenneinfahrten grosse sandsteingefasste Rundbogentore aufwiesen. Auf der Siegfriedkarte von 1878 sei die Durchgangsstrasse als Hauptbebauungsachse mit den ältesten Anlageteilen der Siedlung erkennbar, und als seitliche Bebauungsgäste griffen die erwähnten Ortserweiterungen mit Kleinbauernhäusern in die Landschaft aus. In der Folge habe sich die Bautätigkeit auf Erneuerungen der Bausubstanz entlang der Durchgangsstrasse beschränkt. Diese Bebauung weise trotz einzelnen Neubauten noch immer das alte Bebauungsmuster mit vorwiegend zweigeschossigen Giebelbauten auf, wobei sich eine Baugruppe im Bereich der ehemaligen Mühle durch seine Intaktheit deutlich abhebe. Bei der Bewertung des Ortsbildes im regionalen Vergleich werden dem Dorf "gewisse räumliche Qualitäten durch den zusammenhängenden Strassenraum entlang der Durchgangsstrasse mit differenzierter Begrenzung durch die leichte Staffelung der Bauten" zugebilligt.

cccc) Der Rundgang entlang der Haupt- und der Benkenstrasse anlässlich der Augenscheinsverhandlung hat gezeigt, dass der Grad der Einheitlichkeit innerhalb der bäuerlich geprägten Dorfkernzone tatsächlich recht hoch ist. In Bezug auf den äusseren Baustil handelt es sich vorwiegend um zweigeschossige Bauten mit rechteckigem Grundriss. Die Baukörper verfügen über massives, verputztes Mauerwerk und hochrechteckige Fensterfronten. Fast sämtliche Häuser

weisen Sattel- oder Walmdächer mit Tonziegeleindeckung und einheitlicher Dachneigung auf. Dachdurchbrüche und Dachaufbauten sind nur wenige vorhanden, wobei die Dachaufbauten fast ausschliesslich herkömmliche Lukarnen mit einem Sattel- oder Walmdach sind. Von Aussenantennen sind die Dächer in der Dorfkerzone - bis auf vier unbewilligte Antennen (eine TV-Antenne auf der Parzelle Nr. 6494 [erstellt vor 1980], zwei Parabolspiegel-Antennen auf der Parzelle Nr. 3296 [erstellt ca. 1996] sowie eine Amateurfunkantenne auf der Parzelle Nr. 6812 [erstellt ca. 1993]) - durchwegs frei.

dddd) Dem Gemeinderat muss somit attestiert werden, dass die von ihm artikulierten Anliegen in Bezug auf die Erhaltung einer intakten Dachlandschaft innerhalb der Dorfkerzone keine blossen Lippenbekenntnisse sind. Vielmehr ist es ihm in der Vergangenheit offensichtlich gelungen, durch eine konsequente Praxis ins Gewicht fallende "Bausünden" zu vermeiden. Namentlich sind weder unter der früheren noch unter der geltenden Bauordnung in der Dorfkerzone Baubewilligungen für Dachantennen erteilt worden (siehe auch den VGE III/58 vom 16. Juni 1992 [BE.1992.00030] in Sachen W. u. M., S. 6 f., 13 f.; BGE vom 4. Februar 1994 in gleicher Sache [1P.66/1993], S. 9). Je näher die effektive Bebauungsweise dem Idealbild kommt, desto eher lässt sich eine solche restriktive Praxis rechtfertigen. Es mag sein, dass darin eine eher konservative Grundhaltung zum Ausdruck kommt, doch liegt dies klar innerhalb des Beurteilungsspielraums, der dem Gemeinderat auf Grund der Gemeindeautonomie zugewilligt werden muss. Es geht hier um die Entscheidung einer Frage, die von ausschliesslich lokaler Bedeutung ist; auf dieser Ebene muss der Gemeinderat unter verschiedenen Lösungsmöglichkeiten auswählen können, sofern und soweit er seine Wahl mit entsprechenden Argumenten unterlegen kann. Die präjudizierende Wirkung einer Bewilligung kann dabei eine wichtige Rolle spielen (siehe zum Ganzen: AGVE 1993, S. 384; VGE III/84 vom 18. September 1989 in Sachen P., S. 8). Richtig ist andererseits, dass die gemeinderätliche Praxis nicht zu einem generellen Antennenverbot in der Dorfkerzone ausarten darf; Antennen sind ja grundsätzlich erlaubt, sofern sie den Anforderungen von § 31 Abs. 3

BO und § 64 Abs. 2 BO genügen. Dessen ist sich auch der Gemeinderat bewusst, weshalb er nach wie vor beispielsweise das Errichten von Parabolantennen auf dem Boden oder an der Fassade erlaubt. Jedenfalls gelangt das Verwaltungsgericht zur Auffassung, dass der gemeinderätlichen Bewilligungspraxis betreffend Dachantennen keine unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen zugrunde liegen; die dargelegten Gründe erscheinen durchwegs nachvollziehbar.

ddd) Die Verweigerung der Baubewilligung für den von der Beschwerdegegnerin geplanten Antennenmast auf dem Dach des Gebäudes Nr. 1349 liegt auf der Linie der erwähnten Praxis. Nach Meinung der Beschwerdeführerin genügt die Baute dem Einordnungsgebot von § 64 Abs. 2 BO nicht. Die optischen Auswirkungen, welche die Mobilfunkantenne auf Grund ihrer Höhe und Form auf das Dorfbild habe, seien derart einschneidend, dass für eine Bewilligung kein Raum bleibe; von den insgesamt vier GSM-Sendern seien insbesondere die beiden grossen Antennen ausserordentlich klobig und auffallend. Tatsächlich ist die "Fremdkörperwirkung" des den Dachfirst um 4.50 m überragenden (vorne Erw. 1) Antennenmastes mit den vier Antennen unter Berücksichtigung der in der Dorfkernzone vorherrschenden Dachlandschaft und der Einbettung des Dorfes in eine weiträumige, gut einsehbare Geländekammer nicht unerheblich; von einer "relativ filigranen Baute" kann kaum gesprochen werden. Das Ganze wird entgegen der Auffassung des Baudepartements auch nicht dadurch entscheidend relativiert, dass das Bauvorhaben am Rand der Dorfkernzone realisiert werden soll. Die Beschwerdeführerin hält diesem Argument zu Recht entgegen, dass auf diese Weise die Bestimmungen über die Dorfkernzone aufgeweicht bzw. unterlaufen werden könnten; naturgemäss muss bezüglich der Zonenunterteilung irgendwo eine Grenze gezogen und aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit dann auch strikte beachtet werden (siehe VGE III/58 vom 22. September 1988 in Sachen S. und S., S. 11). Die ästhetische Bewertung des Bauvorhabens durch den Gemeinderat lässt sich somit nicht beanstanden.

eee) Überwiegende öffentliche und/oder private Interessen, die einer Ablehnung des Baugesuchs entgegenstehen könnten, sind nicht

ersichtlich. Gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin wird mit dem Bauvorhaben der Zweck verfolgt, die NATEL-Versorgung in Küttigen zu verbessern und zusätzliche Bandbreite zu gewinnen. So müsse die Versorgung auch in den Häusern gewährleistet sein, was derzeit nicht unbedingt der Fall sei. Ferner diene das Bauvorhaben der Entlastung des Standorts Aarau. Mit Blick auf die dort geplante Verkleinerung der Zellen würde der Verzicht auf das Bauvorhaben in Küttigen zu einer weiteren Verschlechterung der Versorgung führen. Dies hätte zur Folge, dass man die internen Vorgaben nicht mehr einhalten könnte. Auch die Konzession verlange ein qualitativ hochstehendes Netz. Das Bauvorhaben dient somit bloss dazu, die Versorgung in Küttigen in qualitativer Hinsicht zu verbessern und den Standort Aarau zu entlasten. Eine eigentliche Versorgungslücke, wie sie von der Beschwerdegegnerin behauptet wird, besteht indes offensichtlich nicht. Abgesehen davon schliesst auch die Beschwerdegegnerin selber nicht aus, dass es auf dem Gemeindegebiet von Küttigen weitere passende Standorte geben könnte; Alternativstandorte sind aber bisher überhaupt nicht geprüft worden. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass durch die Ablehnung des Baugeuchs der bestimmungsgemässe Gebrauch der Parzelle Nr. 4875 weder verunmöglicht noch stark erschwert wird, weshalb auch unter diesem Gesichtspunkt kein Anlass besteht, die autonome Stellung der Gemeinde und ihrer Organe einzuschränken (AGVE 1993, S. 384).

c) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde gutzuheissen, der angefochtene Entscheid des Baudepartements vom 22. November 2000 aufzuheben und der ablehnende Baugeuchsentscheid des Gemeinderats Küttigen vom 15. Mai 2000 zu bestätigen ist.

**64 Sanierung und Betrieb einer Sonderabfallverbrennungsanlage im Bereich eines belasteten Standorts ("Bauherren-Altlast"; Art. 3 AltIV).**

- **Umweltschutzrechtliche Vorgaben, insbesondere Art. 3 AltIV (Erw. 2/a/bb).**
- **Störerprinzip als Leitlinie bei der Sanierung von Altlasten (Erw. 2/a/cc).**