

SEPTEMBER 3/2017

INFORAUM

MAGAZIN FÜR RAUMENTWICKLUNG

VLP-ASPAN 

Auszug:

ORTSBILDSCHUTZ | BAHNHOFQUARTIERE | MEHRWERTAUSGLEICH | BLS-WERKSTÄTTE | Z.B. TINIZONG GR



ORTSBILDSCHUTZ

Bundesgericht entscheidet gegen Neubau einer Bank im Dorfzentrum

Lukas Bühlmann
Jurist VLP-ASPAN

Das Bundesgericht hat der Obwaldner Kantonalbank den Bau eines neuen Gebäudes zur Erweiterung ihres aus dem frühen 20. Jahrhunderts stammenden Hauptsitzes verweigert. Der Ortskern von Sarnen, wo das Gebäude hätte erstellt werden sollen, ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgeführt. Gestützt auf ein Fachgutachten des Bundes kamen die Lausanner Richter zum Schluss, dass das Bauvorhaben das Ortsbild schwerwiegend beeinträchtigt hätte. Die Obwaldner Kantonalbank baut den Neubau nun auf der grünen Wiese. Stimmt es also doch, dass das ISOS die Verdichtung verhindert?



Der Annexbau der Obwaldner Kantonalbank aus den 1960er Jahren (Bild links), der heute als Störfaktor im Ortsbild wahrgenommen wird, wäre durch einen Neubau (Illustration rechts) ersetzt worden. Dieser überzeugt jedoch gemäss dem Urteil des Bundesgerichts wegen seines Volumens, seiner Höhe und dem starken Kontrast zur Umgebung nicht.

Foto links: Edith Egger, VLP-ASPAN; Illustration rechts: Meyer Gadiant Architekten AG.

Das geplante Gebäude entstand aus dem Siegerprojekt eines Architekturwettbewerbs und hätte einen Annexbau aus den 1960er Jahren ersetzen sollen, der im ISOS als «Störfaktor im Ortsbild» bezeichnet wird. Neben der Erweiterung der Bank hätte im neuen Gebäude eine unterirdische Auto-Einstellhalle als Park+Ride-Anlage für den nahegelegenen Bahnhof erstellt werden sollen.

Gegen das Vorhaben wehrte sich eine Nachbarin. Sie zog den Fall vor Bundesgericht und dies gleich zweimal. In der ersten Beschwerde machte sie geltend, das Vorhaben sei wegen der Einstellhalle, die eine Gewässerschutzbewilligung brauche, eine «Bundesaufgabe» und bedürfe daher eines Gutachtens der zuständigen Fachkommission des Bundes. In der zweiten Beschwerde rügte sie die Unvereinbarkeit des Vorhabens mit dem ISOS und warf der Vorinstanz – dem kantonalen Verwaltungsgericht – eine fehlerhafte Interessenabwägung vor. Beide Male gaben ihr die Lausanner Richter Recht.

Bei «Erfüllung einer Bundesaufgabe» gilt ein höherer Schutz

Gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz verdienen Objekte, die im ISOS enthalten sind, «in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber (...) die

grösstmögliche Schonung. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung (im Sinne des Inventars) darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen» (Art. 6 NHG). Inventarisierte Objekte sind somit stärker geschützt, wenn es um einen Eingriff aufgrund einer Bundesaufgabe geht, als wenn es um die Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe geht. Das Natur- und Heimatschutzgesetz konkretisiert und strukturiert bei der Erfüllung von Bundesaufgaben den Abwägungsprozess und schränkt ihn materiell ein (siehe Grafik: «Interessenabwägung bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe»).

Das ISOS ist jedoch auch bei der Erfüllung kantonalen und kommunaler Aufgaben «zu berücksichtigen», wie dies das Bundesgericht 2009 im Fall Rüti festhielt (siehe INFORAUM 2/2017, S. 20ff.). Anstelle der strengen Anforderungen an das Abwägungsprozedere tritt hier eine ganz normale raumplanerische Interessenabwägung, wie sie die Raumplanungsverordnung in Artikel 3 vorsieht.

Die Auto-Einstellhalle macht das Vorhaben zur «Bundesaufgabe»

Die Erteilung einer Baubewilligung ist in der Regel eine kantonale (bzw. kommunale) Aufgabe und keine Bundesaufgabe. Im Fall Sarnen machte die wegen der Einstellhalle erforderliche Gewässerschutzbewilligung für das Bauen im «Gewässerschutzbereich Au» das Vorhaben zu einer «Bundesaufgabe». Dies hielt das Bundesgericht in seinem ersten Urteil zum Projekt der Obwaldner Kantonalbank fest und verlangte, dass für das Vorhaben ein Gutachten der zuständigen Fachkommission des Bundes eingeholt wird.

Bundesaufgaben sind nicht nur jene Tätigkeiten, die im Natur- und Heimatschutzgesetz aufgezählt sind, d.h. etwa die Planung und Errichtung von Nationalstrassen und Eisenbahnanlagen oder die Gewährung von Bundesbeiträgen an Planungen und Infrastrukturbauten der Kantone und Gemeinden (Art. 2 NHG). Eine Bundesaufgabe kann auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde eine Verfügung erlässt, die sich unmittelbar auf Bundesrecht abstützt und der zuständigen Behörde wenig Ermessen lässt. Beispiele hierfür sind Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, Bewilligungen für Zweitwohnungen, Mobilfunkantennen oder – wie im Fall Sarnen – für das Bauen im Gewässerschutzbereich.





Der heutige Annexbau (links im Bild) und der Altbau der OKB (rechts) vom Innenhof her gesehen. Fotos S. 6 bis 8: Edith Egger, VLP-ASPAN

Eingriff verlangt Interesse von nationaler Bedeutung

Führt die Erfüllung der Aufgabe zu einem schweren Eingriff in ein Schutzobjekt, das in einem Bundesinventar enthalten ist, darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne des Inventars nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr ein bestimmtes gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegensteht (Art. 6 Abs. 2 NHG). Im Fall von Sarnen stellte sich die Frage, ob die Innenentwicklung und Verdichtung und – wegen dem Bau des Parkings für den nahen Bahnhof – die Förderung des öffentlichen Verkehrs «gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung» darstellen.

Verdichtung und Förderung des öV sind nationale Interessen

Die Vorinstanz hat darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber den Interessen an der Siedlungsentwicklung nach innen und an der Förderung des öffentlichen Verkehrs im RPG grosses Gewicht beimisst, und ihnen daher nationale Bedeutung zugesprochen. Das Bundesgericht stimmt dieser Einschätzung zu, hält aber fest, dass ein abstraktes nationales Interesse noch nicht ausreicht, um einen Eingriff in das ISOS zu rechtfertigen. Das Eingriffsinteresse müsse auch im konkreten Fall von nationaler Bedeutung sein. Würde das Interesse an der Verdichtung automatisch überwiegen, würde der Orts-

bildschutz obsolet und das ISOS könnte aufgehoben werden. Es ist somit zu prüfen, «ob das geplante Projekt mit dem damit verbundenen schweren Eingriff ausreichend zur Verwirklichung des Aufgabeninteresses von nationaler Bedeutung beiträgt.» Die Prüfung des nationalen Interesses erfolgt also zweistufig (vgl. auch Grafik «Interessenabwägung», S. 9).

Fachgutachten haben starkes Gewicht

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts darf eine Behörde in Fachfragen nicht ohne triftigen Grund von den Gutachten der Fachkommissionen des Bundes (Eidgenössische Natur und Heimatschutzkommission ENHK und Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD) abweichen. Und wenn sie dies tut, muss sie die Abweichungen überzeugend begründen (BGE 130 I 377 E. 5.4.2).

Im Fall von Sarnen ist die Vorinstanz (das kantonale Verwaltungsgericht) nur in einem Punkt dem gemeinsamen Gutachten der beiden Fachkommissionen gefolgt. Sie untersagte, für den Bau der unterirdischen Einstellhalle eine Mauer zum angrenzenden Kloster abzubauen und wiederaufzubauen. Die Mauer ist sowohl vom ISOS wie auch vom Bundesinventar der historischen Verkehrswege IVS geschützt. Die Einstellhalle könne

Die Verdichtung und die Förderung des öffentlichen Verkehrs sind öffentliche Interessen von «nationaler Bedeutung».

auch ohne Beeinträchtigung der Klostermauer erstellt werden, argumentierte die Vorinstanz. Die Baupläne seien entsprechend anzupassen.

Das Gutachten der beiden Fachkommissionen stellte die Vorinstanz jedoch nicht grundsätzlich in Frage. Sie anerkannte, dass das Neubauprojekt das Ortsbild stark beeinträchtigt. Bei der Interessenabwägung im engeren Sinn (zweite Stufe der Interessenabwägung) gewichtete sie jedoch das öffentliche Interesse an der Verdichtung und an der Förderung des öffentlichen Verkehrs höher als das Interesse am Ortsbildschutz.

Ortsbildverträgliches Projekt ist möglich

Zu einem andern Ergebnis kam bei dieser Interessenabwägung das Bundesgericht. Es hielt gestützt auf das Gutachten der beiden Fachkommissionen fest, dass mit



Hier im Südosten des heutigen Bankgebäudes wäre, gegen das Kloster hin, ein dreigeschossiger Baukörper entstanden.

einem redimensionierten und ortsbildverträglicheren Projekt dem Interesse an einer Verdichtung ebenfalls Rechnung getragen werden könne. Die unterirdische Einstellhalle lasse sich problemlos auch ohne die voluminöse oberirdische Baute erstellen. Auf Ablehnung stiessen beim Gericht vor allem das Volumen und die Höhe der Baute. «Moderne Akzente» dürften bei einem Neubau jedoch durchaus gesetzt werden, meinten die Richter.

Findet die Interessenabwägung im konkreten Fall wirklich statt?

Das vorliegende Urteil des Bundesgerichts wirft, wie schon frühere Urteile zum ISOS, Fragen auf. Sie werden nachfolgend erwähnt, können aber nicht abschliessend beantwortet werden.

Die beiden Fachkommissionen äussern sich lediglich zum Ortsbildschutz. Dies halten sie in ihrem Gutachten auch so fest. Auf die Frage des Verwaltungsgerichts, ob gleich- oder höherwertige Interessen ausserhalb des NHG einem Schutz des ISOS-Objektes entgegenstünden, schreiben sie, dass «diese Frage das Verwaltungsgericht beurteilen (müsse). Die Kommissionen seien für diese Interessenabwägung nicht zuständig.» Dies ist völlig richtig. Bundesinventare sind Einschätzungen und Entscheidungsgrundlagen aus fachlicher Sicht und noch keine Interessenabwägungen.

Im Fall Sarnen wie auch in anderen Fällen stellt sich allerdings die Frage, ob die Behörden, denen die Interes-

senabwägung obliegt, diese auch wirklich eigenständig vornehmen, oder ob sie sich zu stark von den Gutachten der Fachkommissionen des Bundes leiten lassen. Der hohe Stellenwert, den das Bundesgericht den Gutachten einräumt und die gesetzliche Einschränkung der Interessenabwägung, sobald es um Bundesaufgaben geht (ungeschmälerter Erhaltung und grösstmögliche Schonung) führen schnell mal dazu, dass die Spielräume bei der Interessenabwägung nicht ausgeschöpft werden und es letztlich die Fachkommissionen sind, die mit ihren Gutachten über den Interessenkonflikt entscheiden. Die rechtsanwendenden Behörden und gerade auch die Gerichte müssten sich ihrer gewichtigen Rolle besser bewusst werden.

Lernen, mit dem ISOS umzugehen

2018 findet das «Europäische Kulturerbejahr» statt. Auch die Schweiz macht dabei mit. Ein Jahr lang wird mit zahlreichen Veranstaltungen unser kulturelles Erbe landesweit ins beste Licht gerückt. Das Kulturerbejahr sollten wir dazu nutzen, uns mit dem ISOS besser vertraut zu machen und auf Fragen, wie sie in diesem Artikel aufgeworfen werden, Antworten zu finden.

Die VLP-ASPAN wird einen Beitrag dazu leisten, indem sie nächstes Jahr – mit Unterstützung der Kantone Graubünden, St. Gallen, Schwyz und Solothurn – eine Arbeitshilfe zum ISOS herausgeben wird. Sie wird auch versuchen, Juristen, Raumplanerinnen und Ortsbildschützer an einen Tisch zu bringen, um über die offenen Fragen zu diskutieren.

Die heutige Bank im Ortskern mit dem Annexbau (eingekreist) sowie der Klosterwiese rechts davon.



Nach den neuen Plänen der Obwaldner Kantonalbank soll nun, nach dem Bundesgerichtsentscheid, der neue Hauptsitz ausserhalb des Ortszentrums entstehen.



Das Natur- und Heimatschutzgesetz schränkt die Interessenabwägung bei Eingriffen in Schutzobjekte ein, wenn es um die «Erfüllung von Bundesaufgaben» geht.

Was, wenn es nicht um eine Bundesaufgabe gegangen wäre?

Die unterirdische Einstellhalle und die Gewässerschutzbewilligung, die dafür erforderlich war, machten das Vorhaben zu einer «Bundesaufgabe». Ohne Einstellhalle wäre die Erteilung der Baubewilligung eine rein kommunale Aufgabe gewesen und es hätte wohl kein Gutachten der beiden Fachkommissionen gegeben. Bei dieser Ausgangslage hätte lediglich eine «einfache» Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV stattfinden müssen. Das Bundesgericht hätte Wert darauf gelegt, dass die Gemeinde bei ihrem Entscheid das ISOS gebührend «berücksichtigt». Grössere Beachtung als im vorliegenden Bundesgerichtsurteil hätte wahrscheinlich der Bericht der Jury zum Architekturwettbewerb gefunden, der für das Gebäude durchgeführt wurde. In der Jury sass auch ein Vertreter der kantonalen Denkmalpflege. Zum Siegerprojekt, das die Grundlage des umstrittenen Neubaus bildete, hielt die Jury fest, dass dieses den «Weg einer versöhnlichen und unspektakulären Verbindung von Alt und neu» gehe. Dies geschehe, indem der Neubau «zwischen dem kleinmassstäblichen Dorfkern im Norden und den grösseren Bauten des Frauenklosters, des Gemeindehauses und des Dorfschulhauses im Süden»

vermittele und «die Bausubstanz des denkmalgeschützten Altbaus weitestgehend respektiert» werde. Auch die kantonale Kulturpflegekommission hatte nichts gegen das Bauvorhaben einzuwenden. Es ist somit denkbar, dass das Bundesgericht bei dieser rechtlichen Ausgangslage auf diese Fachmeinungen abgestellt hätte; ähnlich wie es dies bei einem Verdichtungsvorhaben im Villenquartier Steig in der Stadt Schaffhausen tat (siehe INFO-RAUM 2/2015, S. 14ff.). In jenem Entscheid legte das Bundesgericht grossen Wert darauf, die Entscheidungs- und Ermessenfreiheit der kommunalen Behörde zu wahren.

Zugänglichkeit der Fachgutachten verbessern

Zum besseren Verständnis des ISOS beitragen würde es, wenn die Gutachten der Fachkommissionen des Bundes künftig besser zugänglich wären. Will heute jemand wissen, wie die Kommissionen ein Vorhaben beurteilen, muss man das Gutachten bei der Behörde, die es bei der ENHK oder EKD angefordert hat, beantragen. Im Fall Sarnen war es das Verwaltungsgericht. Die VLP-ASPAN erhielt das Gutachten jedoch erst, als auch die Obwaldner Kantonalbank ihr Einverständnis gab.

Eine solche «Geheimhaltung» sollte es in Zeiten, in der in der Verwaltung das Öffentlichkeitsprinzip gilt

Interessenabwägung bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe



Quelle: RAUM & UMWELT 1/2011 «Bundesinventare nach Art. 5 NHG», S. 9.

und bei einem Dokument, auf das eine Behörde in ihrem Entscheid massgebend abstellt, eigentlich nicht mehr geben. Das «Öffentlichkeitsprinzip für Umweltinformationen», das im Umweltschutzgesetz des Bundes verankert ist, spricht für einen offeneren Umgang mit wichtigen Entscheidungsgrundlagen (Art. 10g in Verbindung mit Art. 7 Abs. 8 USG).

bewerben sollte künftig stärker auf den Ortsbildschutz und die Anforderungen des ISOS hingewiesen werden.

Die Obwaldner Kantonalbank baut ihren neuen Hauptsitz nun auf der grünen Wiese. Dazu will sie einen Studienauftrag lancieren. Bis 2021 könnte der Neubau stehen, wurde der CEO der Obwaldner Kantonalbank in der Luzerner Zeitung zitiert.

Verhindert das ISOS die Verdichtung nun doch?

Das ISOS verhindert die Verdichtung nicht. Es erschwert sie jedoch; und dies wegen den hohen Anforderungen, die es an Bauvorhaben stellt. Das Resultat ist häufig ein qualitativ besseres Projekt (siehe INFORAUM 2/2017, S. 20ff.). Im Fall Sarnen hat das Bundesgericht gestützt auf das Gutachten der Fachkommissionen festgestellt, dass ein redimensioniertes Projekt durchaus möglich ist. Es muss sich jedoch besser in das Ortsbild einpassen.

Der Entscheid hat vor Ort jedoch hohe Wellen geworfen. Ärgerlich ist, dass einmal mehr ein Projekt ganz am Schluss gescheitert ist und mit ihm viel Zeit und Kosten in den Sand gesetzt wurden. Die Gemeinden könnten solchen Entwicklungen entgegenwirken, indem sie ihre Ortskernvorschriften überprüfen und allenfalls anpassen. Auch bei der Ausschreibung von Architekturwett-



Die Urteile im Wortlaut

Urteil Bger 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014, Gemeinde Sarnen, in ES VLP-ASPAN Nr. 4676 (Bauen im Gewässerschutzbereich ist Bundesaufgabe, Notwendigkeit eines Gutachtens der zuständigen Fachkommission)

Urteil Bger 1C_118/2016 vom 21. März 2017, Gemeinde Sarnen, in ES VLP-ASPAN Nr. 5281 (Verdichtung ist nationales Interesse; im vorliegenden Fall überwiegt es den Ortsbildschutz nicht)