

Dokument	ZBI 119/2018 S. 202
Autor	Karin Scherrer Reber
Titel	Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 28. Juni 2017, 1C_578/2016.
Urteilsbesprechung	1C_578/2016
Seiten	202-213
Publikation	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Herausgeber	Giovanni Biaggini (Red.), Arnold Marti (Red.), Lukas Widmer (Red.), Peter Karlen (Red.), Christoph Auer (Red.)
ISSN	1422-0709
Verlag	Schulthess Juristische Medien AG

Heimatschutz – Planungs- und Baurecht

GRAUBÜNDEN

Ersatz von Holzfensterläden durch Aluminiumfensterläden, Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS), Gemeindeautonomie; Art. 41 und 76 ff. BauG/Chur, Art. 43 KRG/GR, Art. 17 RPG, Art. 26 und 50 BV. *Die Stadt Chur figuriert im Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS); Bedeutung des ISOS für die kantonale Nutzungsplanung und das Baubewilligungsverfahren; Umsetzung im Bündner Raumplanungsgesetz und im Baugesetz der Stadt Chur (E. 3.1 – 3.3). Der Stadt Chur kommt im fraglichen Bereich Autonomie zu; Prüfungsprogramm des Bundesgerichts (E. 3.4). Stellungnahmen der am Verfahren Beteiligten zum Ersatz von Holzfensterläden durch Aluminiumfensterläden (E. 4.2 – 4.5). Mit Blick auf das erforderliche öffentliche Interesse an Eigentumsbeschränkungen, die verminderte Bedeutung der Materialkontinuität bei nicht denkmalgeschützten Gebäuden und die praktischen Schwierigkeiten einer flächenmässigen Durchsetzung eines absoluten Gebots ist der Entscheid des Verwaltungsgerichts, den Ersatz von Holzfensterläden durch Aluminiumfensterläden an einem neuzeitlichen Gebäude unter der Voraussetzung der harmonischen Einfügung und guten Gesamtwirkung zu bewilligen, haltbar und verletzt die Gemeindeautonomie nicht (E. 4.6 – 4.7).*

Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 28. Juni 2017, 1C_578/2016.

ZBI 119/2018 S. 202, 203

Die Stockwerkeigentümergeinschaft Reichsgasse ist Eigentümerin der in der Altstadt von Chur gelegenen Parzelle Gbbl. Nr. 2944. Sie ersuchte die Stadt Chur im Jahre 2014 um Bewilligung, die 39 Holzfensterläden ihrer Liegenschaft an der



Reichsgasse zu ersetzen. Die Stadt Chur kam diesem Ersuchen nach, verpflichtete die Bauherrschaft allerdings, Holzfensterläden zu montieren und der zuständigen Behörde vor der Ausführung bzw. Bestellung Material- und Farbmuster zur Genehmigung vorzulegen. – Ende 2014 stellte die Bauherrschaft im Sinne einer Projektänderung das Begehren um Ersatz der derzeitigen Holzfensterläden durch Fensterläden aus Metall (Aluminium). Die Stadt Chur holte bei der Denkmalpflege Graubünden eine Stellungnahme ein und lehnte gestützt darauf die beantragte Projektänderung im Sinne der Erwägungen ab. Der abschlägige Bescheid wurde damit begründet, dass die Baukommission im Schutzbereich der Altstadt praxisgemäss nur Fensterläden aus Holz zulasse und dass das Bauobjekt am Regierungsplatz in unmittelbarer Nachbarschaft zum schützenswerten Regierungsgebäude liege.

Diesen Beschluss focht die Bauherrschaft beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden an. Dieses führte am 1. Oktober 2015 einen Augenschein durch und hiess die Beschwerde am 12. November 2015 unter Auflagen gut. Die dagegen von der Stadt Chur erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hiess das Bundesgericht am 8. Juni 2016 (1C_646/2015) wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs mangels Zustellung des Augenscheinsprotokolls gut.

Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs und Aktenergänzung hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde der Bauherrschaft (erneut) gut, hob den abschlägigen Beschluss der Stadt Chur auf und bewilligte das Begehren unter der Auflage, dass die einzubauenden Aluminiumfensterläden dem bisherigen Lamellenbild und Farbton entsprechen; die zum Einbau bestimmten Material- und Farbmuster seien der zuständigen Baubehörde vor der Ausführung zur Genehmigung vorzulegen.

Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts hat die Stadt Chur *Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten* wegen Verletzung ihrer Autonomie erhoben. Das *Bundesgericht wies* die Beschwerde *ab*, soweit darauf einzutreten war.

Aus den *Erwägungen*:

1.2Die Beschwerdeführerin ist als Baubewilligungsbehörde durch den angefochtenen Entscheid als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt. Sie ist daher befugt, mit Beschwerde eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie geltend zu machen (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). In Verbindung mit dem Vorbringen der Missachtung ihrer Autonomie kann die Beschwerdeführerin auch eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) und ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) rügen. [...]

[2. Mit Blick auf die Akten durfte das Verwaltungsgericht in antizipierter Beweiswürdigung entgegen dem Begehren der Beschwerdeführerin auf einen zwei-

ZBI 119/2018 S. 202, 204

ten Augenschein verzichten; keine Verletzung von Art. 9 und Art. 29 Abs. 2 BV. Abweisung des entsprechenden Antrags im bundesgerichtlichen Verfahren.]

3.1Die Churer Altstadt wurde im Jahr 1992 als Objekt von besonderer Bedeutung in das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgenommen (vgl. auch Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 [VISOS; SR 451.12]). Im ISOS wird die Churer Altstadt als Gebiet mit «ursprünglicher Substanz» (Kategorie A) sowie «ursprünglicher Struktur» (Kategorie B) bezeichnet und dem höchsten Erhaltungsziel «Erhalten der Substanz» (Kategorie A) zugeordnet. Allerdings wird das streitbetreffende Mehrfamilienhaus der Beschwerdegegner selbst nicht als schützenswertes Einzelelement eingestuft. Dasselbe gilt für die Reichsgasse.

Das ISOS gilt lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG [SR 451]) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben – wie im vorliegenden Fall – 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 indes 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 (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.).

3.2 Die sich aus dem ISOS ergebenden Planungsempfehlungen hat der Kanton Graubünden gestützt auf Art. 17 RPG (SR 700) i.V.m. Art. 43 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG/GR; BR 801.100) dahingehend umgesetzt, dass er die für die Bauordnung zuständigen Gemeinden verpflichtet hat, Siedlungsbereiche und Einzelbauten von besonderer künstlerischer, historischer, architektonischer oder landschaftsprägender Bedeutung gestützt auf Siedlungsanalysen oder auf andere Grundlagen als generell geschützte Siedlungsgebiete und Einzelbauten in den Generellen Gestaltungsplan aufzunehmen (Art. 43 Abs. 1 KRG/GR).

Die Stadt Chur hat entsprechend diesen kantonalen Vorgaben die Churer Altstadt als Bereich mit generell geschützter Baustruktur und Bausubstanz bezeichnet (vgl. Art. 41 Abs. 3 des Baugesetzes der Stadt Chur vom 26. November 2006 [BG/Chur; LS 611]) und eine entsprechende Schutzzone errichtet (Schutzbereich Altstadt gemäss Art. 78 Abs. 1 BG/Chur). Ausserdem hat sie für inventarisierte Bauten in den Art. 75 BG/Chur (geschützte und schützenswerte Bauten), Art. 76 BG/Chur (erhaltenswerte Bauten) sowie Art. 77 BG/Chur (Umgebung) weitergehende Regelungen erlassen, die über die minimalen Vorgaben von Art. 43 KRG/GR hinausgehen.

ZBI 119/2018 S. 202, 205

Das Baugrundstück befindet sich gemäss Zonenplan in der Zentrumszone Altstadt ZA2 (vgl. Art. 41 Abs. 2 BG/Chur) bzw. gemäss Generellem Gestaltungsplan (GGP) im allgemeinen Schutzbereich Altstadt (Art. 78 BG/Chur). Das streitbetreffende Mehrfamilienhaus als solches ist in keinem Inventar verzeichnet, liegt aber in unmittelbarer Nähe mehrerer schützenswerter bzw. besonders erhaltenswerter Gebäude.

3.3 Das streitige Bauvorhaben hat den besonderen Gestaltungsvorschriften von Art. 77 und 78 BG/Chur zu genügen. Laut der letztgenannten Bestimmung gilt die Altstadt als Bereich mit generell geschützter Baustruktur und Bausubstanz. Dazu gehören insbesondere Dächer, Fassaden, Gassen, Plätze, Mauern, Hinterhöfe sowie bedeutende Gärten und Pflanzen (Art. 78 Abs. 1 BG/Chur). Neu-, Um-, Anbauten, Renovationen und Terrainveränderungen sind hinsichtlich Lage, Stellung, Gliederung, Grösse und Gestalt an die bestehende Baustruktur und an die Typologie der Bauten anzupassen. Sie haben sich harmonisch in die Umgebung einzufügen und dürfen die wesentlichen Merkmale des Stadt- und Strassenbildes nicht beeinträchtigen. Die architektonisch und historisch bedeutende Bausubstanz ist auch im Innern der Gebäude zu bewahren (Art. 78 Abs. 2 BG/Chur). Flachdächer sind in der Altstadt verboten. Für An- und Neubauten können Ausnahmen bewilligt werden (Art. 78 Abs. 3 BG/Chur). Diese Regelungen werden durch Art. 77 BG/Chur bezüglich Bauten und Anlagen in der Umgebung von geschützten, schützens- sowie erhaltenswerten Bauten und Baugruppen dahingehend ergänzt, dass diese Bauten und Anlagen im Hinblick auf eine gute Gesamtwirkung besonders sorgfältig zu gestalten sind.

3.4 Bei der Auslegung dieser kommunalen Bestimmungen, die über die Vorgaben des eidgenössischen und kantonalen Rechts hinausgehen, kommt der Beschwerdeführerin ein relativ erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum und damit Autonomie zu. Nur wenn die Beschwerdeführerin den ihr zuzugestehenden Handlungsspielraum bei der Auslegung der fraglichen Bestimmungen in unvertretbarer Weise ausgeübt hat, darf das Verwaltungsgericht in deren Ermessensausübung eingreifen und sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Beschwerdeführerin setzen.

Das Bundesgericht seinerseits nimmt gegenüber dem Entscheid der kantonalen Rechtsmittelinstanz eine freie Überprüfung vor, soweit es um die Handhabung von Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht geht. Es prüft deshalb frei, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat; bei einer eigentlichen Kognitionsüberschreitung durch die Vorinstanz ist zudem gemäss der Rechtsprechung von Willkür (Art. 9 BV) auszugehen (BGE 136 I 395 E. 2 S. 397 mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen Urteile 1C_92/2015 vom 18. November 2015 E. 3.1.3; 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 2.2).

ZBI 119/2018 S. 202, 206

4.1 Das streitige Bauvorhaben umfasst den Ersatz von 39 Holzfensterläden an einem neuzeitlichen Mehrfamilienhaus durch Aluminiumfensterläden, die mit dem bisherigen Lamellenbild übereinstimmen und farblich auf die Tür des Regierungsgebäudes abgestimmt sind. Die zur Diskussion stehenden Aluminiumfensterläden entsprechen somit in Grösse, Gliederung und im (ursprünglichen) Farbton den bestehenden Fensterläden.

Die Beschwerdeführerin erachtet das Bauvorhaben nicht als bewilligungsfähig, da es ihrer Praxis, im Schutzbereich der Churer Altstadt grundsätzlich nur Fensterläden aus Holz zu bewilligen, widerspreche. Mit dieser Praxis werde der Standpunkt der Denkmalpflege Graubünden konsequent umgesetzt.

4.2 Die Beschwerdeführerin begründet ihre Auffassung somit in erster Linie mit der Haltung der kantonalen Denkmalpflege. Diese hat in ihrer Stellungnahme vom 20. Januar 2015 ausgeführt, der Bereich der Altstadt gelte als in höchstem Masse schutzwürdig. Obwohl die Einzelgebäude innerhalb der Altstadt von unterschiedlicher Qualität seien, gelte es das Ensemble als Ganzes zu betrachten. Dies fordere im Besonderen ein hohes Augenmerk auf Massnahmen mit Aussenwirkung, wie Fassaden, Dächer, Fenster usw. Die bestehende hohe Qualität der Bausubstanz in der Altstadt könne nur aufrechterhalten werden, wenn neue bauliche Elemente mit einem hohen Mass an Qualität in Farbe und Materialität realisiert würden. Den Massstab gäben die Altbauten vor, welche in höchster handwerklicher und materieller Qualität ausgeführt seien. Viele neue Materialien, wie Plastik oder Metall, genügten diesen Anforderungen nicht und seien darum im Hinblick auf die Altstadterhaltung abzulehnen. Fensterläden aus Holz durch solche aus Metall zu ersetzen, widerspreche diesen denkmalpflegerischen Grundsätzen. Hinzu komme, dass sich das in Frage stehende Mehrfamilienhaus direkt am Regierungsplatz befinde, eine hohe Lagewirkung aufweise und darum ein spezielles Augenmerk verdiene. Die Fensterläden seien deshalb in Holz zu erhalten und in Holz zu ersetzen (Stellungnahme der Kantonalen Denkmalpflege vom 20. Januar 2015).

Anlässlich des Augenscheins vom 1. Oktober 2015 hielt der kantonale Denkmalpfleger unter anderem fest, ganz alte Gebäude seien ohne Fensterläden gebaut worden. In diesen Fällen seien Fensterläden ein wesensfremdes Element, weshalb deren Einbau von der Denkmalpflege nicht gefordert werde. Weiter führte er aus, aus Sicht des Denkmalschutzes seien die höheren Unterhaltskosten von Holzfensterläden im Vergleich zu Aluminiumfensterläden nicht entscheidend. Bei Renovationsvorhaben wie dem vorliegend in Frage stehenden sei darauf zu achten, dass der Charakter des Stadtteils durch die baulichen Vorkehren nicht verändert werde. Unter diesem Blickwinkel seien Holzfensterläden gegenüber Aluminiumfensterläden zu favorisieren, und zwar gerade weil sie der Verwitterung unterlägen und sich damit in ihrem Erscheinungsbild wandeln würden. Holz sei das historische Baumaterial, welches zur Authentizität des in Frage stehenden Gebäudes und damit des Stadtteils beitrage. Deshalb spreche sich der Denkmalschutz in der

ZBI 119/2018 S. 202, 207



Churer Altstadt generell für Holzfensterläden aus. Dass in der Vergangenheit bisweilen möglicherweise ein anderer Standpunkt vertreten worden sei, könne er nicht ausschliessen. Denn der Denkmalschutz benötige immer etwas Zeit, um sich mit neuen Entwicklungen auseinanderzusetzen und dazu eine konsistente Position zu entwickeln. Schweizweit herrsche nunmehr die Auffassung vor, dass alte Gebäude, für die Fensterläden typisch seien, aus Gründen des Denkmalschutzes mit Holzfensterläden ausgestattet werden sollten, um den Charakter der Häuser zu bewahren (vgl. zum Ganzen Augenscheinprotokoll vom 6. Oktober 2015).

4.3 Die Vorinstanz hat erwogen, Fensterläden stellen wichtige Bauteile und Gestaltungselemente eines Gebäudes dar, welche das Bild des Hauses für sich und im Kontext mit dessen baulicher Umgebung prägen. Gerade in solchen Fällen sei es denkbar, dass sich aus Art. 77 und 78 BG/Chur Materialisierungsvorschriften ableiten liessen, welche die Verwendung eines bestimmten Baustoffs vorschreiben würden, der – wie ein spezifischer Baustil – für eine Zeitepoche typisch sein könne. Die in Art. 77 und 78 BG/Chur verankerten Gestaltungsvorschriften, die hinsichtlich der Verwendung bestimmter Materialien offen formuliert seien, könnten grundsätzlich eine ausreichende gesetzliche Grundlage dafür bilden, Bauherrn von in der Churer Altstadt gelegenen Gebäuden, die sich in der Umgebung von schützenswerten sowie erhaltenen Gebäuden und Anlagen befänden, zu verpflichten, Holzfensterläden durch gleichgeartete Holzfensterläden zu ersetzen.

Die Vorinstanz hat weiter festgehalten, die Ausführungen der kantonalen Denkmalpflege als fachkundige Amtsstelle (vgl. E. 4.2 hiervor) seien in sich schlüssig und vermöchten in fachlicher Hinsicht grundsätzlich zu überzeugen. Sie trügen jedoch den in der Churer Altstadt bestehenden Verhältnissen nicht hinreichend Rechnung. Dort seien nämlich – wie sich aus dem Grundbuchplan vom 30. November 2015 ergebe und wie anlässlich des Augenscheins vom 1. Oktober 2015 festgestellt worden sei – ungefähr die Hälfte der Häuser nicht (mehr) mit Fensterläden ausgestattet. Von jenen Häusern, die über Fensterläden verfügten, seien sodann ungefähr 80% aus Holz und 20% aus Metall gefertigt. Der Anteil von Gebäuden mit Holzfensterläden belaufe sich in der Churer Altstadt demnach ungefähr auf 40%. Diese Kennzahl werde zusätzlich dadurch relativiert, dass einzelne Häuser, die nach dem Grundbuchplan vom 30. November 2015 mit Holzfensterläden ausgestattet seien, nicht durchgängig über Holzfensterläden verfügten. Häuser ohne Fensterläden befänden sich ausserdem nicht nur an historisch weniger wertvollen Plätzen sowie Strassenzügen, sondern auch an historisch besonders bedeutsamen Orten. Dasselbe gelte – wenn auch in geringerem Umfang – für Häuser mit Aluminiumfensterläden. Diese seien aber insbesondere auch am Regierungs- sowie Karlihofplatz zu finden. Die von der Beschwerdeführerin in Anwendung von Art. 77 und 78 BG/Chur verfolgte Praxis, wonach in der Churer Altstadt Holzfensterläden durch gleichgeartete Holzfensterläden zu ersetzen seien, widerspiegle sich im Ortsbild der Churer Altstadt somit nicht (mehr). Zudem

ZBI 119/2018 S. 202, 208

behaupte die Beschwerdeführerin nicht, dass sie gegen sämtliche Bauherrn, deren Gebäude laut dem Grundbuchplan vom 30. November 2015 mit Metallfensterläden ausgestattet seien, Wiederherstellungsverfahren eingeleitet habe. Sodann habe die Beschwerdeführerin eingeräumt, mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit bei abgehängten Fensterläden Wiederherstellungsmassnahmen erst dann zu verfügen, wenn Umbau-, Erweiterungs- oder Renovationsarbeiten anstünden. In diesen Fällen bleibe eine Missachtung der Praxis, wonach in der Churer Altstadt Holzfensterläden zu montieren seien, damit im Ergebnis folgenlos, zumal die spätere «Reinstallation» von Holzfensterläden ohnehin eine neue Baubewilligung nach dem dann zum geltenden Recht erfordere und der aktuelle Wiederherstellungsanspruch zu diesem Zeitpunkt möglicherweise infolge Verjährung nicht mehr durchgesetzt werden könne.

Die Vorinstanz hat hervorgehoben, es sei ohne Zweifel bei einzelnen denkmalgeschützten Gebäuden, die Zeuge einer Epoche oder eines Baustils seien, richtig, die Bauherrschaft, wenn möglich, zu verpflichten, historische Materialien zu

verwenden. Gehe es jedoch um ein ganzes Quartier, so erscheine es sinnvoll, das Gewicht vor allem auf die Einhaltung der äusseren Erscheinung sowie der Bausubstanz insgesamt zu legen und andere Veränderungen im Hinblick auf die heutigen Bedürfnisse des Lebens und Wohnens zuzulassen (mit Hinweis auf *Arnold Marti*, Kommentar zum Urteil des Bundesgerichts 1C_398/2011 vom 7. März 2012, in: ZBl 114/2013 S. 386 ff.). In Bezug auf den in Frage stehenden Einbau von Aluminiumfensterläden falle bei dieser Güterabwägung insbesondere ins Gewicht, dass sich Holzfensterläden von hochwertigen Aluminiumfensterläden mit demselben Lamellenbild kaum unterscheiden liessen. Erst bei eingehender Betrachtung aus kurzer Distanz liessen sich die Unterschiede zwischen den beiden Fensterläden erkennen.

4.4 Aus diesen Überlegungen ist die Vorinstanz zur Überzeugung gelangt, dass die Beschwerdeführerin den ihr zustehenden Ermessensspielraum überschritten habe, indem sie darauf beharrt habe, in der Churer Altstadt in Anwendung von Art. 77 und 78 BG/Chur, abgesehen von besonders gelagerten Einzelfällen, nur den Einbau von Holzfensterläden zu bewilligen. Diese Praxis widerspiegeln sich im Ortsbild der Churer Altstadt nicht (mehr), wo an etlichen Häusern Aluminiumfensterläden montiert seien und viele Häuser überhaupt nicht (mehr) über Fensterläden verfügten. Angesichts des Ausmasses des hierin sichtbar werdenden Vollzugsdefizits und der Tatsache, dass hochwertige Aluminiumfensterläden bereits aus geringer Distanz kaum mehr von Holzfensterläden mit gleichem Lamellenbild unterschieden werden könnten, erscheine die Weigerung der Beschwerdeführerin, ihre bisherige Praxis aufzugeben, schlechterdings nicht mehr vertretbar. Art. 77 und 78 BG/Chur seien daher dahingehend auszulegen, dass diese die Montage von hochwertigen Aluminiumfensterläden in der Churer Altstadt gestatteten, wenn sich diese bauliche Vorkehr harmonisch in die Umgebung einfüge und Gewähr für eine gute Gesamtwirkung biete.

ZBI 119/2018 S. 202, 209

Bezogen auf das zu beurteilende Bauvorhaben – so hat die Vorinstanz geschlossen – seien diese Voraussetzungen erfüllt. Die vorgesehenen Aluminiumfensterläden stimmten mit dem bisherigen Lamellenbild überein und seien farblich auf die Tür des Regierungsgebäudes abgestimmt. Durch diese bauliche Veränderung werde das ursprüngliche Erscheinungsbild der Fassade weitgehend wiederhergestellt. Insoweit davon abgewichen werde, indem Holz- durch Aluminiumfensterläden ersetzt würden, lasse sich diese Veränderung bereits aus kurzer Distanz, insbesondere auch vom Regierungsgebäude aus, nicht mehr erkennen. Das streitige Bauvorhaben füge sich damit harmonisch in die bauliche Umgebung ein und sei ausreichend auf die in der näheren Umgebung gelegenen schützens- sowie erhaltenswerten Bauten und Anlagen abgestimmt.

4.5 Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihrer Autonomie. Es bestehe in der Stadt Chur die Praxis, in der ganzen Altstadt nur Holzfensterläden zu bewilligen. Diese Praxis, welche auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (Art. 78 BG/Chur) beruhe, sei von der Vorinstanz in Verletzung der kommunalen Autonomie als unzulässig eingestuft worden. Gemessen am gewichtigen öffentlichen Interesse an der Erhaltung eines möglichst intakten Altstadtbilds erweise sich ein derartiger Eingriff in die Eigentumsfreiheit als verhältnismässig. Der finanzielle Mehraufwand für die Installation von Holzfensterläden sei im Hinblick auf das damit verfolgte Ziel, die Churer Altstadt in ihrem historischen Bild und mit ihren wesentlichen Merkmalen zu erhalten, vernachlässigbar.

Die Beschwerdeführerin hält ergänzend fest, aus dem Grundbuchplan vom 30. November 2015 werde deutlich, dass in der Altstadt mehr als 80% der Fensterläden aus Holz seien. Beim Regierungsplatz selbst gebe es nur zwei Gebäude mit Aluminiumfensterläden, wobei in einem der beiden Fälle die Holzfensterläden erst kürzlich ohne Baubewilligung ausgewechselt worden seien. Das laufende Wiederherstellungsverfahren gegen die Eigentümer werde fortgesetzt, sobald ein entsprechendes höchstrichterliches Verdikt vorliege. Von einem Vollzugsdefizit bei der

Durchsetzung von Holzfensterläden könne keine Rede sein, auch wenn es in der Natur der Sache liege, dass der Vollzug schwierig und die Praxis nur langsam umsetzbar sei.

4.6 Die Vorinstanz hat den Sachverhalt willkürfrei festgestellt und ihre rechtlichen Ausführungen überzeugen; die Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet:

Im Baugesetz der Stadt Chur wird nicht ausdrücklich vorgeschrieben, dass bei Häusern in der Altstadt einzig Holzfensterläden verwendet werden dürften. Zwar ist die sowohl von der Beschwerdeführerin wie auch von der Vorinstanz vertretene Auslegung, wonach Art. 77 und 78 BG/Chur grundsätzlich eine hinreichende gesetzliche Grundlage darstellen, um die Verwendung eines bestimmten Baustoffs für Fensterläden vorzuschreiben, haltbar. Es besteht indes durchaus Raum für eine differenzierte Anwendung dieser Bestimmungen im Einzelfall. Daran

ZBI 119/2018 S. 202, 210

ändert nichts, dass sich Art. 78 BG/Chur auf den ganzen Schutzbereich Altstadt bezieht. Die Vorgabe, einzig Holzfensterläden zu verwenden, bedeutet unbestrittenermassen einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Ein solcher muss sich nicht nur auf eine gesetzliche Grundlage stützen, sondern auch auf einem öffentlichen Interesse beruhen und verhältnismässig sein. Das von der Beschwerdeführerin angeführte öffentliche Interesse an der Erhaltung eines möglichst intakten Altstadtbilds kann jedenfalls bei neuzeitlichen Gebäuden, die wie das hier in Frage stehende selber nicht unter Denkmalschutz stehen, mit der Verwendung von Aluminiumfensterläden weitgehend erreicht werden, soweit sich diese – wie von Art. 77 und 78 BG/Chur verlangt – harmonisch in die bauliche Umgebung einfügen und Gewähr für eine gute Gesamtwirkung bieten. In der Denkmalpflege wird zwar verlangt, dass bei der Renovation von Baudenkmalern die ursprünglichen Materialien verwendet werden, soweit sie als charakteristische Eigenschaften zum Zeugniswert des Objekts beitragen. Diese Forderung nach Materialkontinuität kann bedeuten, dass bei einem Denkmalschutzobjekt hölzerne Fensterläden wiederum durch solche aus Holz zu ersetzen sind (vgl. *Oliver Karnau/Christian Steinmeier*, Praktische Denkmalpflege, in: Dieter J. Martin/Michael Kratzberger [Hrsg.], Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, N. 357 f.). Der Materialkontinuität kommt jedoch bei nicht denkmalgeschützten Gebäuden nicht die gleiche Bedeutung zu. Zur Wahrung der von den Art. 77 und 78 BG/Chur angestrebten guten Gesamtwirkung des Ortsbilds erscheint die Verwendung des gleichen Materials weniger wichtig. Denn das Augenmerk ist in diesem Fall im Unterschied zum individuell- konkreten Einzelschutz auf das Ganze, Zusammenhängende und weniger auf seine einzelnen Teile gerichtet (vgl. *Christoph Winzeler*, in: Mosimann/Renold/Raschèr [Hrsg.], Kultur, Kunst, Recht: schweizerisches und internationales Recht, 2009, Denkmalpflege, S. 220). Wird zudem berücksichtigt, dass die Verwendung von Holzfensterläden bei der Anschaffung und beim Unterhalt erhebliche Mehrkosten verursachen, erscheint eine entsprechende Auflage als unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie.

Nichts anderes ergibt sich aus den Schutzbestimmungen des ISOS. Soweit mit modernen Baumaterialien wie Aluminium das bisherige Erscheinungsbild der Fensterläden und die entsprechenden ästhetischen Anforderungen eingehalten werden können, ist dies mit der bestehenden ISOS-Zielsetzung «Erhalten der Substanz» vereinbar, zumal dieses Inventar, welches für Wohnzonen-Nutzungsvorschriften ohnehin nur indirekt zur Anwendung gelangt (blosse Berücksichtigungspflicht gemäss BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.; vgl. E. 3.1 hiervor), primär vom äusseren Erscheinungsbild ausgeht und im Unterschied zu Denkmalschutzinventaren selber keine Detail-Gestaltungsaussagen macht (vgl. zum Ganzen *Marti*, S. 388).

4.7 Die Praxis, für die ganze Churer Altstadt Holzfensterläden zu verlangen, ist ausserdem, wie die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz zeigen, nicht

ZBI 119/2018 S. 202, 211



rechtsgleich umsetzbar. Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Stellungnahme im vorinstanzlichen Verfahren vom 12. September 2016 ausdrücklich eingeräumt, es gebe in der Altstadt von Chur Häuser, bei welchen die Fensterläden ausgehängt worden seien. Dies lasse sich jedoch «nur sehr schwer kontrollieren bzw. verhindern». Die Wiederherstellungsmassnahmen würden aber mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit von der Baubehörde erst dann verfügt, wenn Umbau-, Erweiterungs- oder Renovationsarbeiten anstünden. Dasselbe gelte für Häuser, die nicht durchgehend über Fensterläden verfügten (Stellungnahme der Stadt Chur vom 12. September 2016 S. 3). Wie von der Vorinstanz willkürfrei festgestellt, weisen nur (noch) rund 40% der Häuser in der Altstadt Holzfensterläden auf. In Einzelfällen hat die Beschwerdeführerin, wie von ihr ausdrücklich eingestanden, Aluminiumfensterläden sogar ausdrücklich bewilligt. In vielen Fällen ist sie nicht eingeschritten, wenn Holzfensterläden entfernt oder diese durch Aluminiumfensterläden ersetzt wurden. Das Gebiet der Altstadt erweist sich für die Beschwerdeführerin offensichtlich als zu gross, um die Durchsetzung ihrer Praxis in rechtsgleicher Weise sicherstellen zu können. Die Pflicht zur Verwendung von Holzfensterläden kann sich jedoch in besonderen Situationen, insbesondere bei denkmalgeschützten Gebäuden (vgl. vorn E. 4.6) oder ausgewählten Plätzen, als gerechtfertigt erweisen. Die Beschwerdeführerin verweist zwar darauf, dass sich das fragliche Mehrfamilienhaus am Regierungsplatz befinde und deshalb ein spezielles Augenmerk verdiene. Sie legt jedoch nicht dar, inwiefern an dieser Lage der Verwendung von Holzfensterläden eine besondere Bedeutung zukommen sollte. Das liegt umso weniger auf der Hand, als am Regierungsplatz gleich wie an anderen bedeutenden Plätzen in der Churer Altstadt bereits Häuser mit Aluminiumfensterläden existieren.

Indem die Vorinstanz diese nicht rechtsgleich umsetzbare Praxis, welche im zu beurteilenden Fall zudem zu einem unzulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie führt, nicht geschützt hat, hat sie die Autonomie der Beschwerdeführerin nicht verletzt.

5. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. [...]

Kommentar von *Karin Scherrer Reber*

Nach den Fensterrahmen (vgl. zu einschlägigen Entscheiden des Bundesgerichts und kantonaler Verwaltungsgerichte *Arnold Marti* in ZBl 114/2013 S. 379 ff. und 116/2015 S. 497 ff., betr. Holzfenster in der Stadt Bern; *Karin Scherrer Reber* in ZBl 116/2015 S. 479 ff., betr. Holzfenster in Altstätten) nun die Fensterläden – Letztere werden aber nicht geschlossen, nein, es kommt Licht ins Dunkel. Mit ungewöhnlicher (und erfreulicher) Deutlichkeit hat das Bundesgericht nun festgehalten, wann welche denkmalpflegerisch motivierten Eingriffe in die Eigentumsfreiheit

ZBI 119/2018 S. 202, 212

noch zulässig sein sollen. Und einmal mehr war es der mangelhafte Vollzug, welcher der Gemeinde zum Verhängnis wurde.

«[...] Diese Forderung nach Materialkontinuität kann bedeuten, dass bei einem Denkmalschutzobjekt hölzerne Fensterläden wiederum durch solche aus Holz zu ersetzen sind. Der Materialkontinuität kommt jedoch bei nicht denkmalgeschützten Gebäuden nicht die gleiche Bedeutung zu. Zur Wahrung der [...] angestrebten guten Gesamtwirkung des Ortsbilds erscheint die Verwendung des gleichen Materials weniger wichtig. Denn das Augenmerk ist in diesem Fall im Unterschied zum individuell-konkreten Einzelschutz auf das Ganze, Zusammenhängende und weniger auf seine einzelnen Teile gerichtet» (E. 4.6).

So die entscheidende Aussage des Bundesgerichts im Churer Fall, welche die Denkmalpfleger schweizweit nicht unbedingt freuen dürfte, die Grundeigentümer dafür umso mehr. Mit Augenmass und im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips hat das Bundesgericht die Tür (oder den Fensterladen) für zeitgemässe



Gestaltungsmöglichkeiten in baukulturell wertvoller Umgebung einen Spalt breit geöffnet. Dies bedeutet nun aber keinen Freipass beim Ersatz von Fensterläden, nein, die Parameter sind klar festgelegt: Die Ausnahme wurde höchsttrichterlich gebilligt bei nicht denkmalgeschützten Gebäuden, solange die harmonische Einfügung ins Ganze und die gute Gesamtwirkung des Ortsbildes gewahrt bleiben. Daran vermochten bemerkenswerterweise auch die Schutzbestimmungen des ISOS nichts zu ändern. Zwar gelangt dieses bei gewöhnlichen kommunalen Wohnzonenbauten ohnehin nur indirekt zur Anwendung (sog. Berücksichtigungspflicht, vgl. BGE 135 II 209 ff., Rüti), aber immerhin ist der Churer Altstadt das höchste Erhaltungsziel «Erhalten der Substanz» zugeordnet. Das streitbetroffene Mehrfamilienhaus liegt denn auch in unmittelbarer Nähe mehrerer schützenswerter bzw. besonders erhaltenswerter Gebäude. Und das Bundesgericht hat die kommunalen Schutznormen (Art. 77 und 78 BG/Chur, LS 611) als grundsätzlich geeignet erachtet, um mittels verbindlicher Materialvorgaben Eingriffe ins Eigentum zu rechtfertigen. Der Gesetzestext lässt indes Interpretationsspielraum, die Holzfensterläden werden nicht wörtlich erwähnt. Wo darum das allgemeine Ziel der Substanzwahrung auch erreicht werden kann, ohne dass die Qualität des Erscheinungsbildes leidet, macht es Sinn, dem Eigentümer bei der Materialwahl eine gewisse Flexibilität zuzugestehen. Und es waren nicht nur theoretische Annahmen, auf die sich die Gerichtsinstanzen stützten: Aufgrund des vom Bündner Verwaltungsgericht durchgeführten Augenscheins wurde klar, dass die Materialunterschiede schon aus kurzer Distanz nicht mehr auffallen.

Mit ausschlaggebend für das Zugeständnis an die privaten Grundeigentümer waren die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung eines absoluten Gebots zur Verwendung von Holzfensterläden in einem so grossen Gebiet, Schwierigkeiten, welche bereits die Stadtberner Behörden im Fall 1C_398/2011 vor Bundesgericht und danach noch einmal vor dem Berner Verwaltungsgericht (Urteil 100.2012.99U) zu gewärtigen hatten (dazu *Marti*, a.a.O.). Nur 40% der Häuser in der Churer Altstadt verfügen heute tatsächlich noch über Holzfenster. Die Konsequenzen dieses mangelhaften Vollzugs sind für die Stadt einschneidend, aber gerechtfertigt: Wo sie

ZBI 119/2018 S. 202, 213

selber ihre strengen Gestaltungsvorgaben nicht rechtsgleich durchzusetzen vermag (weil dies offenbar schlicht ein Ding der Unmöglichkeit ist), kann sie auch keine Autonomieverletzung geltend machen, wenn das Verwaltungsgericht eine Ungleichbehandlung nicht schützt.

M.E. ist der Entscheid zu begrüssen, zumal er keine «carte blanche» für gestalterischen Wildwuchs ist, aber berücksichtigt, dass es heute Materialien gibt, mit denen die ästhetischen Anforderungen in schutz- oder erhaltenswürdiger Umgebung kosten- und unterhaltsgünstiger eingehalten werden können. Ein Entgegenkommen der Bewilligungsbehörden in dieser Hinsicht – natürlich nur unter klar definierten Voraussetzungen – dient überdies der Durchsetzung einer einheitlichen Praxis und verhindert eher eigenmächtiges Vorgehen der Bauherrschaft. Aus meiner Sicht wäre eine solche Lösung selbst bei denkmalgeschützten Bauten möglich, wenn die konkreten Schutzvorgaben dies nicht klar ausschliessen. Dennoch gilt es, dem kulturellen Erbe Sorge zu tragen, denn mit dem raumplanungsrechtlichen Gebot der Verdichtung (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und b RPG) und energierechtlichen Vorgaben für effiziente Energienutzung (vgl. Art. 45 Abs. 2 des eidgenössischen Energiegesetzes, EnG, SR 730, wo die Anliegen des Ortsbild-, Heimat- und Denkmalschutzes ausdrücklich erwähnt werden) wächst der Druck auf Ortszentren. Der Bundesrat hat erst kürzlich seinen Willen bekräftigt, in diesem Zusammenhang die Umsetzung des ISOS zu verbessern (vgl. Postulat 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016: Schweizer Ortsbilder erhalten, Antwort des Bundesrats vom 17. Januar 2018, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/51074.pdf>). Bleibt abzuwarten, wie die konkrete Umsetzung aussehen wird. Der neue Entscheid des



Bundesgerichts erscheint mir als Schritt in die richtige Richtung, ohne dass grundsätzliche Schutzziele verraten werden.