

Art. 6 Abs. 2 NHG; Art. 6 Abs. 4 RPG; Art. 17 Abs. 1 und 2, Art. 18 BauG; Art. 10 Abs. 1 lit. b und d, Art. 24 Abs. 5, Art. 38 Abs. 1 und 5 sowie Art. 64b BauO Stadt Schaffhausen. Quartierplan; Bedeutung des ISOS; Ausnützungsübertragung, Quartierplanbonus; städtebaulich bessere Lösung (OGE 60/2012/55 vom 14. Februar 2014)¹

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Das ISOS ist im Rahmen der Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Die kommunale Bauordnung konkretisiert die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt die Schutzanliegen im Sinn des ISOS (E. 3a/cc).

Die Kombination von Ausnützungsübertragung und Quartierplanbonus kann zu einer übermässigen Konzentration der Bausubstanz führen (E. 3c/dd).

In der Stadt Schaffhausen war in einem empfindlichen Gebiet im Sinn von Art. 10 Abs. 1 lit. d BauO² eine Überbauung in einem zu einer Villa gehörenden Park geplant. Das Areal ist in mehrere Parzellen unterteilt. Um die Villa mit ihrer näheren Umgebung sowie eine weitere schützenswerte Wohnliegenschaft zu schützen, wurde ein Quartierplan erstellt, welcher eine konzentrierte Bebauung mit zwei Baukörpern am Rand des Parks vorsah. Dabei hat der Stadtrat in Abweichung von der Regelbauweise eine höhere Anzahl Vollgeschosse zugelassen, die Ausnützungsreserven des Areals vollumfänglich auf die beiden Baufelder übertragen und zusätzlich einen Quartierplanbonus gewährt. Gegen die vom Stadtrat erteilte und vom Regierungsrat bestätigte Bewilligung des Quartierplans erhob eine Nachbarin, deren Liegenschaft unter Denkmalschutz steht, Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Obergericht hiess die Beschwerde gut und hob den Quartierplan auf.

¹ Zwei Beschwerden in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten gegen diesen Entscheid hiess das Bundesgericht am 6. Januar 2015 gut, und es bestätigte den Regierungsratsbeschluss vom 27. November 2012 (Urteil 1C_130/2014, 1C_150/2014).

² Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 10. Mai 2005 (BauO, RSS 700.1).

Aus den Erwägungen:

3.– a) cc) Auch wenn die Villa Z und die dazugehörige Gartenanlage nicht formell unter Schutz gestellt wurden, sind im Rahmen des Quartierplans denkmalpflegerische Aspekte zu berücksichtigen.

Sowohl die Villa Z als auch die Liegenschaft Y der Beschwerdeführerin sind im ISOS als Einzelelemente mit dem Erhaltungsziel A verzeichnet. Dies bedeutet, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind. Das Villenquartier Z als Ganzes ist im ISOS als Gebiet mit dem Erhaltungsziel B verzeichnet, d.h. dass die Anordnung, Gesamtform und Gesamtmerkmale von Bauten und Freiräumen zu erhalten und besondere Vorschriften zur Eingliederung von Um- und Neubauten zu erlassen sind.³

Das ISOS ist nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben unmittelbar anwendbar (Art. 6 Abs. 2 NHG⁴). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind indessen Bundesinventare wie das ISOS auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinn von Art. 13 RPG⁵ gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG). Infrage kommen insbesondere (überlagernde) Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG), Freihaltezonen (Art. 18 RPG), Sondernutzungspläne (Gestaltungspläne, Detailnutzungspläne, Überbauungsordnungen) oder «andere geeignete Massnahmen» (Art. 17 Abs. 2 RPG), wie beispielsweise Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen. Insoweit besteht für die Kantone und Gemeinden eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag in der Nutzungsplanung selbst (wozu auch die Quartierplanung gehört⁶), sodann in

³ Vgl. die gestützt auf Art. 2 Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (VISOS, SR 451.12) herausgegebene Publikation "Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton Schaffhausen, Bern 1986 (ISOS Schaffhausen), S. 193 und 197 sowie Plan und Erläuterungsblatt.

⁴ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451).

⁵ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700).

⁶ *Peter Hänni*, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008, S. 239.

der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, und schliesslich darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.⁷

Die Stadt Schaffhausen hat den Schutzziele des ISOS dadurch Rechnung getragen, dass sie im Merkblatt für das Bauen in Gebieten mit besonderen städtebaulichen und landschaftlichen Qualitäten vom Oktober 2006 Quartierschutzgebiete, empfindliche Gebiete und schutzwürdige Ensembles bezeichnet und entsprechende Schutzziele definiert hat. Im Merkblatt sind die Villa Z und die Liegenschaft Y als schutzwürdige Ensembles bezeichnet. Als Schutzziel wird die Erhaltung der besonders markanten Villen und historischen Bauten mit den dazugehörenden parkähnlichen Gärten genannt. Die umliegenden Gebiete V und W sind als empfindliche Gebiete verzeichnet. Das Schutzziel ist hier die Erhaltung und Förderung der Durchgrünung, des Baumbestands und der ökologischen Werte innerhalb des Baugebiets, insbesondere im Bereich von An- und Aussichtslagen.

Im Zusammenhang mit dem Merkblatt ist Art. 10 Abs. 1 lit. b und d BauO zu beachten, wonach Bauwerke und deren Umgebung im Sichtbereich von künstlerisch, städtebaulich oder geschichtlich wertvollen Stätten, Bauten und Bauteilen, in Quartierschutzgebieten und bei schutzwürdigen Ensembles sowie in den empfindlichen Gebieten besonders sorgfältig zu gestalten sind, und alles vorzunehmen ist, um eine einwandfreie städtebauliche Wirkung zu erzielen. Diese Norm enthält eine positive Ästhetikklausel und geht somit über ein reines Verunstaltungsverbot hinaus.⁸

Für die konkrete Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist somit von der kommunalen Bauordnung auszugehen. Diese konkretisiert auf kommunaler Ebene die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinn des ISOS. Im vorliegenden Fall soll aber nicht die Grundnutzungsordnung angewendet, sondern ein Quartierplan erstellt werden. Mit einem Quartierplan wird eine städtebaulich und architektonisch einwandfreie Gesamtüberbauung angestrebt und zu diesem Zweck eine Spezialbauordnung aufgestellt. Zu diesem Zweck sieht das kantonale Baugesetz, welches den Quartierplan ordnet, vor, dass von den Bestimmun-

⁷ BGE 135 II 209 S. 212 f. E. 2.1; ARE/ASTRA/BAFU/BAK (Hrsg.), Empfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern November 2012, S. 9, 14.

⁸ OGE vom 3. August 1990 i.S. G., E. 4c/aa, Amtsbericht 1990, S. 104; OGE 60/1998/17 vom 19. Februar 1999, E. 2b/aa.

gen über die Regelbauweise abgewichen werden darf (Art. 18 BauG⁹). Gleichwohl dürfen die Abweichungen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde.¹⁰

Zu bemerken bleibt, dass die fraglichen Liegenschaften in der (rechtskräftig ausgeschiedenen) Wohnzone W2 liegen, in der grundsätzlich gebaut werden darf. Ein vollständiger Verzicht auf eine weitere Überbauung der Gartenanlage der Villa Z kann daher gestützt auf das ISOS nicht verlangt werden.¹¹ Den denkmalschützerischen Anliegen ist aber dennoch so weit als möglich Rechnung zu tragen. Zu fordern ist somit, dass die Villa Z mit einem angemessenen Umschwung, der ungefähr dem 1892/93 geplanten Garten ... entspricht, erhalten bleibt und somit den Charakter eines Solitär behält. Dies ist auch das erklärte Ziel des Stadtrats. Sodann ist auf die formell unter Schutz stehende Liegenschaft Y Rücksicht zu nehmen. Weiter ist darauf zu achten, dass die Quartierstruktur und eine genügende Durchgrünung erhalten bleiben. Schliesslich ist eine besonders sorgfältige Gestaltung anzustreben.

b) Im kantonalen Baugesetz sind die Grundsätze zum Quartierplan geregelt. Der Gemeinderat (bzw. konkret der Stadtrat) legt mit dem Quartierplan die Erschliessung oder Gestaltung eines Teilgebiets der Gemeinde fest. Der haushälterischen Nutzung des Bodens, dem umweltschonenden, energiesparenden sowie architektonisch und ästhetisch guten Bauen und der Gestaltung der Fussgänger- und Fahrradverbindungen ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Auch für überbaute Gebiete können Quartierpläne und besondere Vorschriften erlassen werden (Art. 17 Abs. 1 und 2 BauG). Im Quartierplan können die Bau-, Schutz-, Gestaltungs- und Nutzungsvorschriften der Bauordnung geändert, ergänzt oder ausser Kraft gesetzt werden. Vom Zweck der Zone darf nicht abgewichen werden. Die zulässigen Abweichungen von Vorschriften über Gebäudemasse, Abstände und Ausnützung des Baugrundes sind in der Bauordnung festzulegen (Art. 18 Abs. 1 und 2 BauG).

Die Stadt Schaffhausen hat in ihrer Bauordnung näher geregelt, welche Abweichungen von der Regelbauweise in einem Quartierplan zulässig sind. So darf im Rahmen von Quartierplänen von der grundstücksbezogenen Festlegung der Baudichte abgewichen werden, sofern eine gegenüber der Regelbauweise bessere städtebauliche und architektonische Lösung erzielt wird (Art. 64b BauO). Sodann dürfen zur Erreichung von städtebaulich guten Gesamtlösungen die Geschosszahlen im Rahmen von Quartierplänen um höchst-

⁹ Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100)

¹⁰ BGE 135 II 209 S. 219 E. 5.1, 5.2.

¹¹ BGE 135 II 209 S. 219 E. 5.1, S. 221 E. 5.5.

tens zwei erhöht werden, sofern die Nachbargrundstücke nicht durch Schattenwurf in unzumutbarer Weise beeinträchtigt werden (Art. 38 Abs. 1 BauO). Schliesslich wird die Ausnutzungsziffer zur Förderung der qualifizierten Verdichtung erhöht, sofern keine schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 38 Abs. 5 BauO; Quartierplanbonus). Im Rahmen von Quartierplänen wird die Ausnutzungsziffer in der Wohnzone W2 auf 0,40 erhöht, sofern gegenüber der Regelbauweise eine bessere städtebauliche und architektonische Lösung erzielt sowie eine zweckmässige Erschliessung und Ausstattung ausgewiesen wird (Art. 38 Abs. 5 lit. b BauO).

c) aa) Der Quartierplanperimeter umfasst – wie erwähnt – die Grundstücke GB Nrn. ... Nicht mit einbezogen wurden die ebenfalls zur ursprünglichen Gartenanlage von Evariste Mertens gehörenden Grundstücke GB Nrn. ... Demgegenüber wurde auch der nicht zur ursprünglichen Gartenanlage gehörende Teil des Grundstücks GB Nr. ... (Wohnhaus X) mit einbezogen. Nachdem aber die Gartenanlage nicht unter Schutz gestellt wurde, erscheint es nicht erforderlich, deren Grenzen genau einzuhalten. Dass die beiden Grundstücke GB Nrn. ... (Villa Z) und ... (Wohnhaus X), welche nicht überbaut werden sollen, ins Quartierplangebiet einbezogen werden, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Aufgrund der Zielsetzungen des ISOS und der Stadt Schaffhausen ist die Villa Z zumindest mit einem angemessenen Umschwung zu erhalten. Gemäss einem nicht in den Akten liegenden Gutachten sind offenbar auch das Haupthaus und der Atelierflügel der Liegenschaft X schutzwürdig. Mit dem Quartierplan können Ausnutzungsreserven von den beiden Parzellen auf andere Parzellen übertragen und somit eine weitere Überbauung der Umgebung dieser beiden Gebäude verhindert werden. Ein Einbezug der beiden Parzellen in den Quartierplan ist damit gerechtfertigt. Insgesamt ist die Grenzziehung nicht zu beanstanden.

bb) Die Abweichung von der grundstücksbezogenen Festlegung der Baudichte sowie die Erhöhung der Stockwerkzahl ermöglichen zudem eine konzentrierte Bauweise und damit die Freihaltung von grösseren Flächen in der Parkanlage. Der Stadtrat führt dazu aus, durch die bewusste Setzung der Baukörper könnten räumlich bedeutende Teile der Parkanlage erhalten und damit die Durchgrünung auf dem Plateau gewährleistet werden. Mit einer Bebauung mit Punktbauten – analog der Regelbauweise – würde dagegen die Parkanlage vollständig zerstört. Im Grundsatz ist dem Stadtrat darin beizupflichten, dass diese beiden Abweichungen von der Regelbauweise eine bessere städtebauliche Lösung ermöglichen können. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, kann aber eine übermässige Konzentration der Bausubstanz auch städtebaulich unerwünscht sein.

cc) Zusätzlich wurde ein Quartierplanbonus gewährt. Die maximal mögliche Erhöhung der Ausnutzung auf 0,40 wurde mit dem vorliegenden Quartierplan praktisch vollständig ausgeschöpft.

Mit einem Quartierplanbonus können sowohl die erbrachten Mehrleistungen als auch der geleistete Mehraufwand abgegolten werden.¹² In empfindlichen Gebieten sind allerdings bereits im Rahmen der Regelbauweise (d.h. ohne Quartierplan) eine besonders sorgfältige Gestaltung und eine einwandfreie städtebauliche Wirkung gefordert (Art. 10 Abs. 1 BauO). In empfindlichen Gebieten ist es daher nicht notwendig, Bauherrschaften mit einem Quartierplanbonus zu einer *gestalterisch* besseren Lösung zu motivieren. Mit der durch den Quartierplan ermöglichten Ausnutzungsübertragung kann aber vorliegend grundsätzlich eine gegenüber der Regelbauweise bessere *städtebauliche* Lösung erzielt werden. Zudem kann dem in Art. 38 Abs. 1 BauO erwähnten öffentlichen Interesse an einer Verdichtung Rechnung getragen werden. Insoweit kann dem Stadtrat beigespflichtet werden, dass der Bonus nicht kausal für eine *noch* bessere städtebauliche Lösung sein muss.

Wie sich schon aus Art. 38 Abs. 5 BauO ergibt, muss aber zwischen dem öffentlichen Interesse an einer Verdichtung und allfälligen entgegenstehenden öffentlichen Interessen wie der Erhaltung der Durchgrünung oder der Quartierstruktur eine Interessenabwägung stattfinden. Das Postulat der Verdichtung baulicher Nutzung – so wichtig der haushälterische Umgang mit dem Boden ist – kann nicht einfach als planerisches Oberziel betrachtet werden, dem sich alle anderen Planungsanliegen unterzuordnen haben. Massgebend müssen eine Gesamtsicht und Optimierung der planerischen Interessen sein.¹³

Wie erwähnt, legt die Stadt Schaffhausen in ihrem Merkblatt für das Bauen in Gebieten mit besonderen städtebaulichen und landschaftlichen Qualitäten vom Oktober 2006 für die empfindlichen Gebiete als Ziel die Erhaltung und Förderung der Durchgrünung fest.¹⁴ Eine Erhöhung der Ausnutzungsziffer läuft aber dem öffentlichen Interesse der Durchgrünung diametral entgegen. Es ist daher fraglich, ob in empfindlichen Gebieten überhaupt ein Quartierplanbonus gewährt werden kann. Vorliegend wird zudem die Zielsetzung des Quartierplans selbst – nämlich die Freihaltung möglichst grosser Grünflächen – durch die Gewährung eines Quartierplanbonus zumindest teilweise wieder zunichte gemacht. Erschwert werden kann durch den Quartierplanbonus auch die gestalterische Einordnung der projektierten Neubauten in einem relativ locker bebauten Gebiet.

¹² Bauordnung der Stadt Schaffhausen, Erläuterung zu Art. 38 Abs. 5 lit. b BauO.

¹³ BGer 1C_349/2011 vom 9. Januar 2012, E. 3.4.

¹⁴ Vgl. oben E. 3b/bb.

dd) Problematisch ist vorliegend auch die Kombination von Ausnützungsübertragung und Quartierplanbonus. Zum einen zeigt sich aus dem für die Regelbauweise anwendbaren Art. 24 Abs. 5 BauO, dass schon eine Ausnützungsübertragung für sich allein zu einer städtebaulich unerwünschten Konzentration der Bausubstanz führen kann. Zum anderen ist zu beachten, dass die Ausnützungsziffer im Rahmen der Gewährung eines Bonus in allen Wohnzonen im gleichen Ausmass (um je 0,05) erhöht werden kann (Art. 38 Abs. 3 i.V.m. Art. 38 Abs. 5 lit. b BauO), was dazu führt, dass in der Wohnzone W2, welche gemäss Regelbauweise am wenigsten dicht bebaut sein sollte, die prozentual höchste Verdichtung (um 14.29 %) möglich ist.¹⁵ Vorliegend ist die durch die Ausnützungsübertragung entstandene Konzentration zwar grundsätzlich erwünscht, jedoch darf diese nicht übermässig sein. Umso mehr kann die Kombination mit dem – relativ hohen – Quartierplanbonus, welcher vorliegend praktisch vollständig ausgeschöpft wurde, zu einer übermässigen Konzentration der Bausubstanz führen.

d) Damit bleibt zu prüfen, ob die konkrete Ausgestaltung der Baukörper den denkmalpflegerischen, gestalterischen und allgemeinen baurechtlichen Anforderungen genügt.

aa) Der längliche, schmale Baubereich A ist am Rand des Pleasure Ground an der Hangkante ... platziert. Durch diese Anordnung wird erreicht, dass der Blick von der Villa Z in den Park hinein erhalten bleibt. Der Baukörper soll maximal drei Stockwerke aufweisen. Damit bleibt die maximale Gebäudehöhe unter der Traufhöhe der unmittelbar benachbarten Villa Z. Entgegen der ursprünglichen Absicht des Stadtrats ragt allerdings der Baubereich A in die Parzelle GB Nr. ... hinein. Auf die Verletzung dieser Grundbedingung verwies auch das Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen im Rahmen der Vorprüfung. An ihrer Sitzung vom 10. Januar 2011 kam die Stadtbildkommission Schaffhausen zum Schluss, durch die Setzung des Baukörpers auf die Hangkante könnten auf dem Plateau räumlich bedeutende Teile der Parkanlage erhalten werden. Die schmale Gebäudeform lasse die Nähe zur Villa erträglich erscheinen. Der Blick von der Z-strasse aus sei mitentscheidend für die Wirkung der Villa als Solitär. Der Abstand des Neubaus von der Villa sollte unter diesem Gesichtspunkt austariert werden. In einer Stellungnahme vom 11. August 2011 stellte die Denkmalpflege Schaffhausen fest, dass der Abstand zwischen dem Neubau A und der Villa insoweit genügend sei, als dass die Villa keine schwere Beeinträchtigung erfahre. Bis zur öffentlichen Auflage vom 20. September 2011 wurde der Abstand zwischen dem Baubereich A und der Villa etwas vergrössert, wobei der Bau-

¹⁵ Vgl. dazu *Fritzsche/Bösch/Wipf*, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2, 5. A., Zürich 2011, S. 737; BEZ 1986 Nr. 42.

bereich A immer noch ins Grundstück GB Nr. ... hineinragt. Am 19. September 2011 führte die Stadtbildkommission aus, der Quartierplan sehe vor, dass die Neubauten zusammen mit der schutzwürdigen Villa Z ein neues Ensemble bildeten, worin die Villa die zentrale Rolle spiele. Dieser Entwurfsansatz werde als richtig und zielführend angesehen. Der Stadtrat habe in seinem Grundsatzentscheid vom 29. Juli 2008 vorgesehen, dass keine weitere Überbauung des Grundstücks GB Nr. ... erfolgen dürfe. Das vorliegende Projekt verletze diese Bedingung, indem der Baubereich A um rund 8 m in das Grundstück GB Nr. ... hineinrage. Würde allerdings der Abstand zwischen dem Neubau im Baubereich A und der Villa um das erwähnte Mass vergrössert, so würde das Ensemble nicht besser, im Gegenteil: Es würde zerfallen. Damit wäre auch der Villa nicht gedient. Sie stünde dann zwar noch allein, aber in einem viel kleineren Umfeld als heute. Sie wäre in ihrer Bedeutung zurückgeschnitten, ohne eine neue Rolle bekommen zu haben. In einer Stellungnahme vom 11. Mai 2012 führte die Denkmalpflege aus, das vorgesehene Baufeld A könne als vertretbar beurteilt werden in Anbetracht dessen, dass es eine konzentrierte Bebauung des Gartens an der vorderen Geländekante darstelle und damit den hinteren Teil des Gartens mit den geschützten Bäumen berücksichtige.

Nicht nachvollziehbar erscheint die Kehrtwende der Stadtbildkommission, welche zunächst einen Erhalt der Villa als Solitär forderte und später die Villa als Teil eines Ensembles betrachtete. Die Denkmalpflege ihrerseits betrachtet die getroffene Lösung lediglich als vertretbar. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die denkmalpflegerischen Anliegen im Baubereich A nur gerade knapp eingehalten sind und somit die von Art. 10 Abs. 1 lit. b und d BauO geforderte besonders sorgfältige Gestaltung nicht erreicht wird. Schon hier zeigt sich zudem die Problematik einer Kombination von Ausnutzungsübertragung und Quartierplanbonus, indem bei der Dimensionierung von Baufeld A die ursprünglich beabsichtigte Freihaltung des Grundstücks GB Nr. ... nicht umgesetzt wird.

bb) Der Baubereich B befindet sich im Bereich des heutigen Gärtnerhauses ... Er soll 16 x 21.20 m Grundfläche und maximal vier Vollgeschosse aufweisen, wobei ein allfälliges viertes Geschoss gegenüber der Hauptfassade gegen das Grundstück GB Nr. ... um mindestens dessen Höhe zurückzusetzen ist. Im Rahmen der Vorprüfung hielt das Planungs- und Naturschutzamt fest, die Neubebauung der Gartenanlage solle sich dem Schutzobjekt Villa Z als Hauptelement der Anlage unterordnen und dieses aufgrund seiner Höhe nicht konkurrenzieren. Ebenso sei eine gute Gesamtwirkung innerhalb der unmittelbaren Umgebung anzustreben, zu welcher auch das Schutzobjekt Y auf der gegenüberliegenden Seite des U-strässchens gehöre. Um die Massstäblichkeit zu wahren, sei der Baubereich B auf drei Voll-

geschosse zu beschränken. Die Denkmalpflege führte in einer Stellungnahme vom 11. August 2011 aus, das Baufeld B tangiere den näheren Schutzbereich der Villa Z nicht. Hingegen handle es sich um einen wichtigen Aspekt der Quartiercharakteristik im empfindlichen Gebiet Y und einem Grundstücksbereich zwischen zwei geschützten Ensembles. Auch die weiteren nahe gelegenen wertvollen Villen ... seien als ursprüngliche Bauten aus der Entstehungszeit dieses Quartiers charakteristische Einzelbauten. Da die Volumetrie des Baufelds B eher gross scheine, sei zu empfehlen, die Dimension des Baukörpers und die Höhe anhand einer Aussteckung sorgfältig zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren. Es sei darauf zu verweisen, dass dieser Baukörper grösser sei als die grössten Villen in der Umgebung, welche aber entsprechend mit einem grosszügigen Umschwung und Gartenanlagen umgeben seien. Die Stadtbildkommission hielt am 10. Januar 2011 fest, der zweite Baukörper (B) sollte, statt mit einem Attikageschoss zu arbeiten, eher als kompakter Kubus gestaltet werden, durchaus auch mit vier Vollgeschossen. Am 19. September 2011 kam sie zum Schluss, der Baukörper B dürfe durchaus selbstbewusst in Erscheinung treten, er sei jedoch als hochstehender Wohnungsbau in der Typologie einer Stadtvilla zu konzipieren. Die Massigkeit des Baukörpers sei durch eine qualitätsvolle, filigrane architektonische Gestaltung abzuschwächen. Am 11. Mai 2012 führte die Denkmalpflege in einer Stellungnahme aus, das vorgesehene Baufeld B sei im Hinblick auf sein Volumen kritisch: Dies betreffe die Grösse des Baufelds sowie die mögliche Dreigeschossigkeit mit Attikageschoss. Die bestehenden historischen Bauten des Quartiers seien in der Regel zweigeschossig und wiesen teils ein halbhohes Kellergeschoss auf (Hochparterre). Die Villen beständen in der Regel aus aufeinander abgestimmten Bauvolumen: Der rechteckige Hauptbaukörper werde durch Risalite, Querflügel und Veranden vollendet. Die Dachformen seien Schrägdächer mit unterschiedlichen Stilanleihen. Daher nähmen die Villen im Grundriss zwar eine relativ grosse Fläche ein, in der Erscheinung seien sie aber durch die einzelnen Baukörper elegant gegliedert. Am 12. Juli 2012 ergänzte die Denkmalpflege, die Villen in der Umgebung seien zudem mit einem grosszügigen Umschwung und Gartenanlagen umgeben.

Auch in diesem Zusammenhang erscheinen die Stellungnahmen der Stadtbildkommission widersprüchlich: Zunächst erachtete sie einen Baukörper mit vier Vollgeschossen ohne nähere Begründung als wünschenswert; später erkannte sie offenbar, dass dieser massig wirken könnte, hielt es aber dennoch für genügend, die Massigkeit lediglich durch eine filigrane Gestaltung etwas abzuschwächen. Gemäss einem von der privaten Beschwerdegegnerin 1 in Auftrag gegebenen Schwarzplan zur Körnung der Einzelbauten vom 28. Juli 2012 entspricht die Grundfläche des Baubereichs B ungefähr denjenigen der umliegenden Villen. Auch die Abstände zu den umliegenden Gebäuden erscheinen nicht zu klein. Allerdings wirken die umliegenden Vil-

len mit ihren Schrägdächern und der starken Gliederung wesentlich weniger massig als der Baukörper B. Gemäss einer Stellungnahme der Planer vom 30. Juli 2012 war die Referenz bezüglich Gebäudehöhe für beide Baufelder die Traufe des (unteren) Hauptdachs der Villa Z. Das Konzept für die Bebauung des Baufelds B sehe einen dreigeschossigen Baukörper mit einem süd- und ostseitig fassadenbündig aufgesetzten Attikageschoss vor. Die Dreigeschossigkeit der Hauptvolumen in den Baufeldern A und B korrespondiere mit der Traufhöhe der Villa Z, bzw. bleibe unter dieser Höhe. Entgegen der Annahme der Planer (und auch der Denkmalpflege) sind allerdings im Baubereich B gemäss Art. 13 Abs. 1 der Quartierplanvorschriften nicht nur drei Geschosse mit einem Attikageschoss,¹⁶ sondern vier Vollgeschosse möglich, wobei ein allfälliges viertes Geschoss gegen das Grundstück GB Nr. ... um mindestens dessen Höhe zurückzusetzen ist. Der mögliche Baukörper überragt damit sogar die Traufe der Villa Z. Vier Vollgeschosse beeinträchtigen aber das Gesamtbild des Quartiers mit den umliegenden zweigeschossigen Villen. Auch die Fotografie des Baumodells zeigt, dass die Volumetrie des Baukörpers B das bei den umliegenden Villen vorherrschende Mass deutlich überschreitet. Daher verlangte auch das Planungs- und Naturschutzamt eine Beschränkung auf drei Geschosse. Damit entspricht der Baubereich B dem denkmalpflegerischen Anliegen der Erhaltung der Quartierstruktur nicht mehr. Auch hier wird somit die von Art. 10 Abs. 1 lit. b BauO geforderte besonders sorgfältige Gestaltung nicht erreicht. Zudem zeigt sich bei diesem Baubereich besonders deutlich, dass die Kombination von Ausnützungsübertragung und Quartierplanbonus zu einer mit der Wohnzone W2 nicht mehr zu vereinbarenden Konzentration der Bausubstanz führt.

Nachdem die Quartierstruktur als Ganzes zu berücksichtigen ist, sind die Ausführungen der Vorinstanzen und der privaten Beschwerdegegnerinnen, soweit sie sich isoliert mit den Auswirkungen des Quartierplans auf die Liegenschaft Y der Beschwerdeführerin auseinandersetzen, nicht massgebend. Nicht massgebend ist sodann, dass sich das Quartierplangebiet und die Liegenschaft Y gemäss dem Merkblatt für das Bauen in Gebieten mit besonderen städtebaulichen und landschaftlichen Qualitäten in zwei separaten empfindlichen Gebieten ... befinden. In beiden Gebieten gelten dieselben Schutzziele. Zudem sind solche Grenzziehungen bis zu einem gewissen Grad zufällig, was auch die Tatsache zeigt, dass die beiden Villen gemäss dem ISOS zum gleichen Gebiet ... gehören.¹⁷

¹⁶ Ein Attikageschoss darf nicht mehr als 50 % der Bruttogeschossfläche der Vollgeschosse aufweisen, vgl. Art. 21 Abs. 1 lit. c BauO.

¹⁷ ISOS Schaffhausen, S. 193 sowie Plan.

dd) Zusammenfassend wird die geforderte besonders sorgfältige Gestaltung im Baubereich A nicht erreicht, während der Baubereich B das im Quartier übliche Volumen deutlich überschreitet und somit den gestalterischen Anforderungen ebenfalls nicht entspricht. Die Gewährung eines Quartierplanbonus macht die durch die Ausnutzungsübertragung ermöglichte Freihaltung möglichst grosser Grünflächen zumindest teilweise wieder zunichte. Zudem führt die Kombination von Ausnutzungsübertragung und Quartierplanbonus im Bereich des Baufelds A zur Verletzung der ursprünglich vorgesehenen Schutzziele und im Bereich des Baukörpers B zu einer mit der Wohnzone W2 nicht mehr zu vereinbarenden Konzentration der Bausubstanz. Es reicht auch nicht aus, dass der Quartierplan verglichen mit einem nicht existenten Bauprojekt nach Regelbauweise allenfalls eine städtebaulich bessere Lösung ermöglicht. Dadurch allein lässt sich die Gestaltung noch nicht als besonders gut qualifizieren.¹⁸ Insgesamt widerspricht der Quartierplan den denkmalpflegerischen, gestalterischen und baurechtlichen Anforderungen in verschiedener Hinsicht, so dass er aufzuheben ist.

¹⁸ BGer 2C_212/2011 vom 3. November 2011 mit Bemerkungen von *Arnold Marti* in ZBl 2012 S. 375 ff.