

Baubewilligung; Beeinträchtigung des Ortsbilds in einem geschützten ISOS- und BLN-Gebiet (Fischerhäuserquartier); Beizug der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission – Art. 6, Art. 9, Art. 13 und Art. 17 RPG; Art. 5, Art. 6 Abs. 2 und Art. 17a NHG; Art. 25 Abs. 1 lit. e NHV; Art. 2 VISOS; Art. 35 und Art. 36 BauG; Art. 10 Abs. 1 und Art. 35 BauO/Stadt Schaffhausen.

Die Kantone und Gemeinden haben die Bundesinventare im Rahmen der Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Die Stadt Schaffhausen hat den Schutzziele des ISOS und des BLN durch Erlass von Art. 10 BauO Rechnung getragen (E. 2.1).

Die ENHK kann im Rahmen eines Gerichtsverfahrens als Expertin beigezogen werden (E. 2.3). Liegt ein Gutachten der ENHK als eidgenössischer Fachkommission vor, so kommt ihm grosses Gewicht zu, und zwar auch dann, wenn es sich um eine fakultative Begutachtung durch die ENHK handelt (E. 2.7).

Der geplante Neubau passt sich namentlich aufgrund des massiven Volumens, der Dachform und der Dacheinschnitte nicht in die Umgebung ein, sondern stellt eine schwere Beeinträchtigung des geschützten ISOS- und BLN-Gebiets dar. Er missachtet die vorherrschende Traufständigkeit und kleine Parzellierung der Fischerhäuserzeile und konkurrenziert die Solitärwirkung des Salzstadels. Durch die Bewilligung des geplanten Neubaus hat die Stadt Schaffhausen das ihr zustehende Ermessen überschritten (E. 2.9).

OGE 60/2012/8 und 60/2012/10 vom 9. Juni 2017

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die A. AG möchte im Fischerhäuserquartier der Stadt Schaffhausen ein Mehrfamilienhaus mit Abstellhalle erstellen. Der Stadtrat Schaffhausen bewilligte das Mehrfamilienhaus und das Bauinspektorat die Abstellhalle. Dagegen erhoben zwei Nachbarn und der Schweizer Heimatschutz Rekurs an den Regierungsrat. Dieser holte eine Stellungnahme der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (KNHK) ein. In der Folge hiess er die Rekurse teilweise gut; die Baubewilligungen wurden unter Auflagen bestätigt. Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Nachbarn und des Schweizer Heimatschutzes gegen den Rekursentscheid hiess das Obergericht gut; es hob die Bewilligungen auf. Dagegen erhoben die Einwohnergemeinde Schaffhausen und die A. AG Beschwerde ans Bundesgericht. Dieses hiess die Beschwerden gut und wies die Sache zur neuen Beurteilung ans Obergericht zurück.

Das Obergericht beauftragte die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), die städtebauliche Einordnung des Bauprojekts zu begutachten. Gegen diesen Zwischenentscheid erhoben die Vorinstanzen und die A. AG Beschwerde ans Bundesgericht; dieses trat darauf nicht ein. Nach Erstattung des Gutachtens hiess das Obergericht die Beschwerden der Nachbarn und des Schweizer Heimatschutzes gut; es hob den Rekursentscheid des Regierungsrats und die Baubewilligungen auf.

Aus den Erwägungen

1.2. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung, Überschreitung und Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Wegen blosser Unangemessenheit der Verfügung kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht erhoben werden (Art. 36 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]).

1.3. [...]

Bei baurechtlichen Normen betreffend Gestaltung und Einordnung handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe. Deren Anwendung ist grundsätzlich eine Rechts-, nicht eine Ermessensfrage; sie ist daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Prinzip frei zu prüfen. Soweit jedoch – wie vorliegend – ein Beurteilungsspielraum besteht, auferlegt sich das Obergericht als gerichtliche Instanz ohne besondere Fachkenntnisse Zurückhaltung. Auslegung und Praxis der mit den örtlichen Verhältnissen und Planungszielen vertrauten Verwaltungsbehörden haben daher zum vorneherein ein massgebliches Gewicht. Ist der Einordnungsentscheid einer kommunalen Behörde nachvollziehbar, beruht er mithin auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände, so haben die Rechtsmittelinstanzen diesen zu respektieren und dürfen das Ermessen der kommunalen Behörde nicht durch ihr eigenes ersetzen (OGE 60/1997/9+10 vom 30. März 1998, E. 3b/aa; OGE 60/1998/17 vom 19. Februar 1999, E. 2b/aa; Arnold Marti, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 233 f.; derselbe, Bemerkungen zu BGer 1P.678/2004 vom 21. Juni 2005, ZBl 2006, S. 437 ff.; BGer 1C_434/2012 vom 28. März 2013 E. 3.3).

2.1. Das zu überbauende Grundstück GB Nr. bbb liegt in der Ergänzungszone für die Altstadt. Es befindet sich im Fischerhäuser-Quartier gegenüber dem Alten Salzstadel und grenzt an den Park des Schauwecker'schen Guts. Es liegt im BLN-Schutzgebiet Nr. 1411, Untersee-Hochrhein. Das Fischerhäuserquartier ist zudem

im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Gebiet Nr. 3 verzeichnet, mit Erhaltungsziel B ("Erhalten der Struktur"). Der Salzstadel ist als Einzelelement Nr. 3.0.30 mit dem Erhaltungsziel A ("Erhalten der Substanz") verzeichnet (vgl. die gestützt auf Art. 2 der 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" [ISOS Schaffhausen], Bern 1986, S. 193 und 196 sowie Plan und Erläuterungsblatt). Gemäss dem Merkblatt der Stadt Schaffhausen für das Bauen in Gebieten mit besonderen städtebaulichen und landschaftlichen Qualitäten vom Oktober 2006 gehört das Fischerhäuserquartier zum empfindlichen Gebiet Nr. 63, Innere Rheinhalde. Das Schauwecker'sche Gut ist als schutzwürdiges Ensemble Nr. 91 verzeichnet.

Die Bundesinventare sind nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben unmittelbar anwendbar (Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG, SR 451]). 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 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) 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, sodann in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, und schliesslich darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden (BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.; 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).

Die Stadt Schaffhausen hat den Schutzziele des ISOS und des BLN durch Erlass von Art. 10 der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 10. Mai 2005 (BauO, RSS 700.1) Rechnung getragen. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung sind Bauwerke und deren Umgebung in der Altstadt- und Dorfkernzone (lit. a), im Sichtbereich von künstlerisch, städtebaulich oder geschichtlich wertvollen Stätten, Bauten und Bauteilen, in Quartierschutzgebieten und bei schutzwürdigen Ensembles (lit. b), bei Bauten, die das Strassen-, Platz- oder Landschaftsbild beherrschen (lit. c), in der Nähe von markanten Landschaftsstellen oder Naturschutzobjekten sowie in den empfindlichen Gebieten (lit. d), in den BLN-Gebieten (lit. e) und entlang von Waldrändern (lit. f) besonders sorgfältig zu gestalten, und es ist alles vorzunehmen, um eine einwandfreie städtebauliche Wirkung zu erzielen. Diese Norm enthält eine positive Ästhetikklausel und geht somit über ein reines Verunstaltungsverbot hinaus (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).

Gestützt auf Art. 10 BauO hat die Stadt Schaffhausen zudem das Merkblatt für das Bauen in Gebieten mit besonderen städtebaulichen und landschaftlichen Qualitäten vom Oktober 2006 herausgegeben, in welchem sie Quartierschutzgebiete, empfindliche Gebiete und schutzwürdige Ensembles bezeichnet und entsprechende Schutzziele definiert hat. Im Merkblatt ist die Innere Rheinhalde als empfindliches Gebiet verzeichnet. Das Schutzziel ist die Erhaltung und Förderung der Durchgrünung, des Baumbestands und der ökologischen Werte innerhalb des Baugebiets, insbesondere im Bereich von An- und Aussichtslagen. Das Schauwecker'sche Gut ist als schutzwürdiges Ensemble bezeichnet. Als Schutzziel wird die Erhaltung der besonders markanten Villen und historischen Bauten mit den dazugehörenden parkähnlichen Gärten genannt.

2.2. Zur Frage der Einordnung wird im angefochtenen Regierungsratsbeschluss ausgeführt, die Denkmalpflege Schaffhausen habe eine erhebliche Beeinträchtigung des Ortsbilds im grossen Betrachtungsperimeter verneint, habe aber bei kleinräumiger Betrachtung eine gewisse Beeinträchtigung nicht ausschliessen können. Deshalb sei die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission (KNHK) beigezogen worden. In ihrer Stellungnahme vom 28. September 2011 sei diese zum Schluss gekommen, dass betreffend Ortsbild- und Landschaftsschutz die Bewilligung zu Recht erteilt worden sei. Die Fachbeurteilung der KNHK sei plausibel und nachvollziehbar. Es bestehe für den Regierungsrat kein Grund, davon abzuweichen. Das vorliegende Projekt nehme in seinem östlichen Teil die Struktur der bestehenden Häuserzeile auf, öffne sich und bilde im westlichen Teil einen markanten Kopfteil. Angesichts der Tor-Situation, gebildet durch den historischen Salz-

stadel und den Neubau, sei das städtebaulich ein überzeugender Ansatz. Die Architektursprache sei modern, referiere aber bezüglich Platzierung der Fenster und Sockelbildung auf Elemente der bestehenden Häuserzeile. Wäre einzig das historisch Gewachsene der Massstab für die Architektur, wäre das das Ende der Architektur als Baukunst und Ausdruck ihrer Zeit. Die zuständige Baubewilligungsbehörde habe das Projekt positiv beurteilt und die Baubewilligung vorbehaltlos erteilt. Die KNHK komme zum Schluss, das Bauvorhaben erfülle die gesetzlich geforderte gute Einfügung in das Ortsbild und den sensiblen Landschaftsraum. Der Salzstadel als Denkmalschutzobjekt werde durch das Bauvorhaben nicht tangiert. Auch der Regierungsrat gelange zu einer positiven Beurteilung der städtebaulichen Qualität und Einpassung des Bauprojekts.

Die Beschwerdeführer machen geltend, der angefochtene Regierungsratsbeschluss genüge der Begründungspflicht nicht, weil er sich mit der detaillierten Kritik an der KNHK-Beurteilung nicht auseinandersetze und weil der Regierungsrat seine eigenen Massstäbe, die er mit dem Entscheid vom 4. August 1998 an die Einordnung von Bauten im Fischerhäuserquartier gestellt habe, im vorliegenden Fall nicht beachte. Die KNHK-Beurteilung vom 28. September 2011 sei personell und fachlich zu kritisieren. Weil die KNHK-Beurteilung keine brauchbare Entscheidungsgrundlage abgebe, hätten die Beschwerdeführer zwei unabhängige Expertenmeinungen eingeholt, einerseits beim bekannten und anerkannten Architekturhistoriker X., und andererseits beim Präsidenten des Heimatschutzes Zürich, Dr. Y. In der Kurzbegutachtung durch Y. werde kritisiert, dass der geplante Neubau sich punkto Bauformen in keiner Weise einpasse. Der Gutachter könne am ganzen Baukörper keine Elemente erkennen, die aus dem Willen entwickelt worden seien, das Neue in das Alte einzupassen. Der Gutachter, der eine Visualisierung mit Blick vom Rhein her aufzeige, belege eine wesentliche Beeinträchtigung des Salzstadels, der als wichtiges bauhistorisches Denkmal bezeichnet werde. Kritisiert werde nebst der Fassadengliederung und der völlig ungewöhnlichen Dachform vor allem die Massigkeit des Baukörpers, dessen Volumetrie sich nicht am Fischerhäuserquartier orientiere und den Vorstadtcharakter negiere und damit den stattlichen Salzstadel konkurrenzieren. Eine solche Beeinträchtigung des Baudenkmals "Salzstadel" moniere auch der Gutachter X. Dieser bemängle sodann ebenfalls eine Beeinträchtigung des Ensembles der Fischerhäuser, weil die um zwei Geschosse aufgeworfene Trauflinie die Massstäblichkeit und gestalterische Integrität des bestehenden Ensembles nicht respektiere. Der Gutachter vermute, dass dem Projekt wohl ein übertriebenes Ausnutzungsmass als Vorgabe zugrunde gelegen habe. Trotz gestalterischem Bemühen sei dem Projekt jedenfalls die problematische Volumetrie anzumerken. In der Überarbeitung des Wettbewerbsprojekts bis

zur Baueingabe sehe der Experte eine Banalisierung. Damit bestätigten die Gutachter im Wesentlichen die Kritik, die von den Beschwerdeführern im bisherigen Verfahren vorgetragen worden sei. Das Projekt genüge den erhöhten Anforderungen, die in diesem Gebiet zu beachten seien, nicht und könne daher nicht bewilligt werden. Der Regierungsrat habe sich im Wesentlichen darauf beschränkt, die Beurteilung der KNHK zusammenzufassen und zu schliessen, diese Fachbeurteilung sei "plausibel und nachvollziehbar". Mit der detailliert vorgetragenen Kritik habe sich der Regierungsrat nicht auseinandergesetzt.

In seiner Vernehmlassung führt der Stadtrat aus, vergleiche man die benachbarte und sechsgeschossige Liegenschaft C. – in welcher sich die Eigentumswohnung der Beschwerdeführer 2 befinde – mit dem Salzstadel, lasse sich leicht feststellen, dass diese Liegenschaft mit ihren sechs Geschossen sowohl den Salzstadel als auch das strittige Projekt überrage. Die vielfach zitierte Kleinmassstäblichkeit der Fischerhäuserstrasse, welche als typologisches Merkmal dieser Häuserzeile im ISOS figuriere, werde demnach durch die benachbarte Liegenschaft auch nicht respektiert. Nach Auffassung des Stadtrats ist es deshalb richtig, das geplante Bauvorhaben auch in Relation zur bestehenden Liegenschaft C. zu setzen. Nur so könne die geforderte gute Einfügung in das Ortsbild beurteilt werden. Mit dem Neubau B. sei seinerzeit zum Ausdruck gebracht worden, dass Veränderungen in der Siedlungsstruktur des Fischerhäuserquartiers zulässig seien und sich die Neubauten nicht zwingend am vorhandenen Gebäudebestand zu orientieren hätten. Dieser geänderte Stellenwert des Fischerhäuserquartiers habe konsequenterweise in der letzten Gesamtrevision von Bauordnung und Zonenplan zur Umzonung des Gevierts zwischen der Fischerhäuserstrasse und der Buchthalerstrasse von der Altstadtzone in die Ergänzungszone Altstadt geführt. Während in der Altstadt die bauliche Pflege und Erneuerung im Rahmen der bestehenden Bauformen und unter möglicher Schonung der vorhandenen Bausubstanz erfolgen solle (Art. 31 Abs. 2 lit. c BauO), stehe in der Ergänzungszone Altstadt die Erneuerung und Aufwertung von Gebieten in Altstadtrandlagen im Vordergrund (Art. 35 BauO). Nach denselben Massstäben wie die Baute sei auch die Eingliederung des projektierten Neubaus zu beurteilen. Der Neubau bilde zweifelsohne einen neuzeitlichen städtebaulichen Akzent in der Gebäudezeile entlang der Fischerhäuserstrasse. Er vermittele indes mit seiner Volumetrie zwischen den Altbauten an der Fischerhäuserstrasse und dem Baukörper C., ohne den Salzstadel zu konkurrenzieren. Der Salzstadel als Solitär direkt am Rheinufer werde in seiner besonderen Stellung und Wirkung nicht angetastet. Wenn seitens der Beschwerdeführer argumentiert werde, dass das Bauvorhaben zu einer Beeinträchtigung des Salzstadels führe, so würde das auch für die benachbarte Liegenschaft C. gelten, und diese Liegenschaft mit ihrer stattlichen Volumetrie hätte nicht bewilligt werden dürfen.

Die private Beschwerdegegnerin macht geltend, solle ein Altbau einem Neubau weichen, so seien naturgemäss andere Überlegungen anzustellen als bei einem Gebäude, welches wegen seiner städtebaulichen Qualitäten bzw. seines städtebaulichen Konnexes oder seiner Qualität als Einzelobjekt erhalten bleiben müsse. Der Gestaltungsfreiraum bei einem Neubau sei grösser. Von diesem Gestaltungsfreiraum hätten vorab die Beschwerdeführer 2 mit ihrem quergestellten fünfstöckigen Mehrfamilienhaus mit Attikawohnungen profitiert, welches sich in keinsten Weise in das Fischerhäuserquartier einordne. Die Vorinstanz habe die städtebaulichen Vorgaben und Kriterien klar herausgearbeitet. Unbestritten sei, dass der Neubau erhöhten Anforderungen zu genügen habe. Nur deshalb habe die Bauherrschaft einen derart gewaltigen Aufwand betrieben. Auf Anraten der hinzugezogenen Experten sei das künftige Bauwerk so gestaltet worden, dass einerseits ein (markanter) Abschluss der Häuserzeile entlang der Fischerhäuserstrasse geschaffen, andererseits aber ein passender Übergang zum Schauwecker'schen Gut habe erzielt werden können. Die heikle städtebauliche Situation habe die eigentliche Herausforderung dargestellt, mit welcher sich die Bauherrschaft konfrontiert gesehen habe. Deshalb habe sie sich entschieden, vorab einen Studienwettbewerb durchzuführen. In der Folge habe sie den "Lead" – zumindest was die Gestaltung des künftigen Gebäudes und seine städtebauliche Einordnung betreffe – praktisch ausschliesslich den beigezogenen Fachleuten überlassen. Es werde auf die Wettbewerbsunterlagen verwiesen, welchen die Überlegungen der Fachleute zu entnehmen seien, die zur vorliegenden Lösung geführt hätten. Von einer unzulässigen Beeinträchtigung des Salzstadels könne nicht die Rede sein. Die zuständige Fachstelle des Kantons und der Stadt habe im Bericht vom 8. Juli 2011 dazu ausgeführt, der Salzstadel werde dank seiner noch markanteren Position direkt am Rhein und sein zwar niedrigeres, aber sehr viel längeres Gebäudevolumen nicht erheblich beeinträchtigt.

2.3. Mit Verfügung vom 31. Oktober 2014 beauftragte das Obergericht die ENHK mit der Begutachtung des umstrittenen Bauprojekts. Dies begründete es zusammengefasst damit, dass es sich beim Fischerhäuserquartier zweifellos um ein sehr empfindliches Gebiet handle, so dass die Frage der städtebaulichen Einordnung mit Vorteil von Fachleuten beurteilt werde. Zudem sei der Bericht der KNHK vom 28. September 2011 nicht schlüssig begründet und entspreche den Anforderungen an ein Gutachten nicht. Da die KNHK trotz ungenügender Auseinandersetzung mit dem Projekt und dessen Wirkung auf die Umgebung aber schon eine sehr klare Beurteilung abgegeben habe, erscheine eine Verbesserung des Gutachtens durch die KNHK nicht möglich. Dieser Einzelfallentscheid stelle im Übrigen nicht die Stellung der KNHK generell in Frage, wie der Regierungsrat befürchte.

Wie schon in der Verfügung vom 31. Oktober 2014 festgehalten, kann die ENHK/EKD nach Art. 17a NHG und Art. 25 Abs. 1 lit. e der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV, SR 451.1) mit Zustimmung des Kantons von sich aus oder auf Ersuchen Dritter Gutachten erstellen, sofern ein Vorhaben, das keine Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG darstellt, ein Objekt beeinträchtigen könnte, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt oder anderweitig von besonderer Bedeutung ist (E. 3b/aa). Zwar dürfe der Beizug einer eidgenössischen Kommission im Allgemeinen nur mit Zustimmung des betroffenen Kantons erfolgen. Dies schliesse jedoch nicht aus, dass die Kommissionen z.B. im Rahmen eines Gerichtsverfahrens als Expertinnen beigezogen werden. In einem solchen Fall sei die Zustimmung des Regierungsrats nicht erforderlich. Praxisgemäss verlangt die ENHK auch keine Einwilligungserklärung des Regierungsrats, wenn ein kantonales Verwaltungsgericht ein Gutachten in Auftrag gibt, da nach ihrer Ansicht in einem solchen Gutachtensauftrag die Einwilligung des Kantons bereits enthalten ist. Zu beachten ist auch, dass der Regierungsrat im Kanton Schaffhausen in baurechtlichen Verfahren Rekursinstanz und damit Vorinstanz des Obergerichts ist. Unter diesen Umständen wäre es problematisch, wenn das Obergericht beim Regierungsrat eine Einwilligung zum Beizug der ENHK einholen müsste, da ihm parteiähnliche Stellung zukommt. In einer solchen Konstellation wäre auch das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt, weil die richterliche Unabhängigkeit nicht mehr gewahrt wäre.

Der Regierungsrat reichte dem Obergericht am 3. März 2015 unaufgefordert eine von ihm in Auftrag gegebene ergänzende Beurteilung der KNHK vom 25. Februar 2015 ein, welche im Rahmen der Beweiswürdigung zu berücksichtigen sein wird (s. nachfolgend E. 2.6).

Die ENHK hat ihr Gutachten in Kenntnis der gesamten vorhandenen Akten und damit auch dieser neuen Beurteilung der KNHK erstellt.

2.4. In ihrem Gutachten vom 12. August 2016 macht die ENHK zunächst Ausführungen zum BLN-Objekt Nr. 1411 "Untersee-Hochrhein". Der durch das Projekt betroffene Rheinabschnitt befindet sich unmittelbar oberhalb der den Rhein querenden und landschaftsprägenden Eisenbahnbrücke der Bahnlinie Schaffhausen–Stein am Rhein von 1895. Bis auf die Höhe des südöstlichen Gebäudeendes des Salzstadels sei das rechte Rheinufer stark überbaut. Dahinter folgten Verkehrsflächen, Wohngebäude und weiter zurückliegend die aufsteigende Bebauung des "Fischerhüuserbärgs". Das Fischerhäuserquartier markiere den Beginn der vorwiegend geschlossenen Bebauung der Stadt Schaffhausen. Von Bedeutung für die Fluss- und Kulturlandschaft von nationaler Bedeutung seien insbesondere der Munt und die Eisenbahnbrücke als dominierende Elemente sowie die den Flusslauf

begleitenden Fassaden der rheinseitigen Zeile des Fischerhäuserquartiers. Direkt am Flussufer trete zudem markant der Salzstadel als Zeuge der früheren Nutzung des Rheins für den Warentransport in Erscheinung.

Gemäss ISOS sollten im Fischerhäuserquartier Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume bewahrt sowie für die Struktur wesentliche Elemente und Merkmale integral erhalten werden. Obschon das "Lindli-Huus" erst nach der ISOS-Aufnahme von 1979 als Ersatzneubau errichtet worden sei, erachte die ENHK das Erhaltungsziel B ("Erhalten der Struktur") für das Gebiet 3 (Fischerhäuserquartier) nach wie vor als gerechtfertigt, da die ursprüngliche Quartierstruktur auch heute noch in wesentlichen Teilen vorhanden sei und ihre Bewahrung im Interesse des gesamten Ortsbilds liege. Das Fischerhäuserquartier sei nahe am Rhein im Bereich des ersten hochmittelalterlichen Siedlungsplatzes gelegen und bestehe aus dem heute heterogenen Baubestand zwischen dem mächtigen Lagerbau des Güterhofs von 1787 und dem langgestreckten Solitärbau des Salzstadels, der vor 1644 errichtet worden sei. Diese beiden Objekte seien im ISOS als Einzelelemente mit dem Erhaltungsziel A aufgenommen worden (3.0.29 und 3.0.30). Das Quartier respektive das Gebiet 3 werde durch die Eisenbahnbrücke der Bahnlinie Schaffhausen–Stein am Rhein von 1895 zweigeteilt. Östlich dieser Zäsur umfasse der Altbaubestand an der Fischerhäuserstrasse eine geschlossene Häuserzeile, die aus mehrheitlich dreigeschossigen, strikt traufständigen Bauten bestehe. Auffallend sei die schmale Parzellenstruktur, die auch dort noch ablesbar sei, wo später zwei oder drei Parzellen zusammengefasst worden seien, um einen grösseren Baukörper realisieren zu können. Die muralen Fassaden würden durch hochrechteckige, axial angeordnete Einzelfenster mit Klappläden rhythmisiert, in den Erdgeschossen fänden sich seitlich der Hauseingänge kleine Ladenlokale, ein Restaurant und eine alte Garage. Die Trauf- und Firstlinien wiesen von Haus zu Haus kleine Sprünge in Bezug auf die Höhe auf, einheitlich hingegen sei die rheinseitige Fassadenflucht. Die stattlicheren Bauten fänden sich tendenziell stadteinwärts, währenddem am östlichen Ende der Zeile hinter dem Salzstadel architektonisch bescheidene und auffallend niedrige Vorstadthäuser stünden. Den westlichen Abschluss der Zeile bilde derzeit das "Lindli-Huus", ein Ersatzbau des letzten Viertels des 20. Jahrhunderts, mit einem dreigeschossigen Baukörper mit einer rheinseitigen, ortsfremd wirkenden Balkonschicht und einem muralen, viergeschossigen – und damit atypisch hohen – Bau am Ende der Zeile. An der Buchthalerstrasse finde sich keine geschlossene Bebauung mehr. Stattdessen stünden südlich des Strassenzugs viergeschossige Ersatzbauten aus der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts. Östlich des Gebiets 3 folge die Umgebungsrichtung VI "Rheinufer" mit Erhaltungsziel A. Unmittelbar an das Gebiet 3 grenze der mittlerweile abparzellierte Park des geschützten Baudenkmals "Schauwecker'sches Gut".

Aufgrund der Grundlagen des ISOS und des BLN sowie der vorangehenden Ausführungen formuliere die ENHK für den durch das umstrittene Bauvorhaben betroffenen Teil des Ortsbilds und der Landschaft von nationaler Bedeutung die folgenden Schutzziele:

- Erhalten der Bebauungsstruktur und des Vorstadtcharakters der Fischerhäuserzeile mit ihren typischen Merkmalen, insbesondere der geschlossenen Bauweise, der Traufständigkeit, der feinen Parzellierung und der muralen Lochfassaden mit regelmässiger Fenstergliederung.
- Ungeschmälerte Erhaltung des Salzstadels in Bezug auf Substanz und städtebauliche Präsenz als quartierprägender Solitärbau.
- Erhaltung der wesentlichen Sichtachsen vom Rhein und dem Fischerhäuserquartier aus zum Munot und von diesem aus auf die Stadt Schaffhausen und die sie umgebende Landschaft.
- Ungeschmälerte Erhaltung des Baudenkmals "Schauwecker'sches Gut" in Bezug auf Substanz und Stellung im Ortsbild sowie des sich zwischen der Fischerhäuserzeile und dem Baudenkmal ausdehnenden Parks als Grünraum.

Nach einer Beschreibung des Bauvorhabens kommt die ENHK zum Schluss, der besondere Wert der Gebäude an der Fischerhäuserstrasse, insbesondere der hier zur Diskussion stehenden Häuser Nr. B. und D., liege nicht in der historischen Substanz, sondern in der Bebauungsstruktur und in deren Beitrag zum spezifischen und für das Ortsbild der Stadt Schaffhausen bedeutenden Quartiercharakter. Die ENHK äussere sich deshalb nicht weiter zum vorgesehenen Abbruch der beiden fraglichen Liegenschaften und ihrem allfälligen Denkmalwert. Das geplante Bauvorhaben bilde durch Gebäudehöhe, Fassadengestaltung und Dachformen ein neues und eigenwilliges Element in der bestehenden Häuserzeile. Die neue Baumasse sprengte den Massstab der bestehenden Bebauung und widerspreche in mehrerer Hinsicht den von der Kommission formulierten Schutzzielen: Die wesentlichen Eigenschaften der traditionellen Bebauungsstruktur, namentlich die Traufständigkeit, die feinteilige Parzellierung und die Fassadengliederung mit regelmässig angeordneten, hochrechteckigen Fenstern würden nicht übernommen, was die Wirkung der gesamten Häuserzeile erheblich beeinträchtigte. Die breitrechteckigen Fassadenöffnungen für Fenster und Loggien des neuen Baukörpers führten zu einem markanten Kontrast zum bestehenden und direkt angrenzenden Baubestand entlang der Fischerhäuserstrasse mit seinen hochrechteckigen Fenstern. Der neue Gebäudekomplex füge sich damit weder architektonisch noch städtebaulich in die

Umgebung ein. Anstelle der Bescheidenheit der bestehenden Häuser solle ein repräsentatives Neubauvolumen treten. Auch wenn dieses zum Park des "Schauwecker'schen Guts" hin seine städtebauliche Berechtigung haben möge, konkurrenzieren es aus unterschiedlichen Blickwinkeln, auch vom Rhein aus betrachtet, den Solitärcharakter des Salzstadels, für den im ISOS das Erhaltungsziel A vorgesehen sei. Störend und in seiner offensiven Geste städtebaulich unverständlich sei das westseitig steil aufragende und gegen Osten nur sehr schwach geneigte Dach, dessen Dacheinschnitt aus grösserer Distanz nachteilig in Erscheinung trete. Gleichzeitig verändere sich durch die neue, giebelständige Ausrichtung des Kopfbaus die bestehende Zeilenstruktur tiefgreifend und ohne nachvollziehbaren Grund. Der Dacheinschnitt sei in unmittelbarer Nähe zum Gebäude nicht einsehbar. Aus grösserer Distanz werde die grosse Öffnung gut wahrnehmbar sein und als fremdes Element respektive als Zäsur in der Dachfläche wirken. Hingegen sei zu begrüssen, dass die geplanten Balkone zur Strasse und zum Park hin einspringend seien und damit zu einer ruhigen Fassadengestaltung beitragen. Die auf der gesamten Länge der Fischerhäuserstrasse einheitlich behandelte Fassade lasse aber eine der traditionellen Parzellierung folgende Rhythmisierung vermissen. Aus den aufgeführten Gründen erachte die ENHK das geplante Bauvorhaben als schwere Beeinträchtigung im Sinn der oben formulierten Schutzziele, insbesondere des Ortsbilds von nationaler Bedeutung, und wegen der Konkurrenzierung des Salzstadels und dem neuen von der Flusslandschaft aus deutlich wahrnehmbaren Akzent in der Bebauung auch des BLN-Objekts. Aus der Sicht der Kommission bedürfe das Projekt einer grundlegenden Überarbeitung unter deutlicher Reduktion des Gesamtvolumens und unter Beachtung der wesentlichen Merkmale der bestehenden Zeilenstruktur, namentlich der Differenzierung durch kleinere Einheiten mit unabhängigen, direkt auf die Fischerhäuserstrasse führenden Eingängen. Nur so führe das Projekt nicht zu einer schweren Beeinträchtigung der Schutzziele. Ein massvolles Auszeichnen des Zeilenkopfs erscheine der Kommission im Grundsatz möglich zu sein, doch dürfe dies weder den Salzstadel in seiner Wirkung als Solitärebau schwächen noch die bestehende Häuserzeile an der Fischerhäuserstrasse in ihrer Struktur und ihrem städtebaulichen Ausdruck schwächen. Das ungewöhnlich flach geneigte Dach und der grosse Dacheinschnitt des Neubaus wirkten ortsfremd, sodass die Solitärwirkung des Salzstadels durch das grosse Neubauvolumen mit seiner expressiven architektonischen Ausformung in hohem Masse geschmälert werde. Zudem würde der Neubau die tradierte Bebauungsstruktur und den Vorstadtcharakter der Fischerhäuserzeile nicht übernehmen. Die Lösung könne im Hinblick auf die Einordnung in die Umgebung weder als besonders gut noch als befriedigend bezeichnet werden. Aus Sicht der Kommission müsse sie als ungeeignet und damit auch als ungenügend beurteilt werden.

Insgesamt kommt die ENHK aufgrund der Unterlagen und des Augenscheins zum Schluss, der geplante Neubau führe zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Ortsbilds von nationaler Bedeutung Schaffhausen und des BLN-Objekts Nr. 1411, und beantragt folglich, das Bauvorhaben abzulehnen.

2.5. Während sich die Beschwerdeführer den Erwägungen und Schlussfolgerungen des ENHK-Gutachtens grundsätzlich anschliessen, üben die Beschwerdegegner am Gutachten zum Teil massive Kritik.

Der Regierungsrat nahm mit Eingabe vom 18. Oktober 2016 zum ENHK-Gutachten Stellung und machte geltend, das Gutachten weise mehrere schwerwiegende Mängel auf. Es analysiere die historische und bestehende Situation in mehreren Punkten qualifiziert tatsachenwidrig und stelle so falsche Prämissen auf. Es erwähne zudem nicht die geltenden Vorschriften zum zulässigen Bauvolumen. Die Aussage der ENHK-Gutachter, das Fischerhäuserquartier bestehe nur aus schmaler und feiner Parzellenstruktur, sei falsch, da diese Struktur heute lediglich noch an Fragmenten ablesbar sei. Nur drei Gebäude des Quartiers wiesen eine schmale Fassade auf. Es treffe nicht zu, dass das Bauvorhaben als einheitliche Fassade in Erscheinung trete, sondern es gebe eine Dreiteiligkeit der Fassade. Der Baubestand entlang der Fischerhäuserstrasse weise nicht nur hochrechteckige Fenster auf. In der zur Diskussion stehenden Häuserzeile (Haus B.–D.) seien über ein Dutzend verschiedene Fenstergrössen und -arten anzutreffen. Entgegen der Auffassung der ENHK wiesen die Trauf- und Firstlinien von Haus zu Haus keineswegs nur kleine Sprünge in Bezug auf die Höhe auf. Es fänden sich Sprünge von 3 m, 2 m, 0.9 m und 0.4 m. Es handle sich somit nicht um eine ruhige Dachlandschaft, wie die ENHK suggeriere. Weiter falsch sei die Behauptung der ENHK, dass östlich der Bahnlinie die Bauten konsequent traufständig seien. Der Hausteil von Haus D., der durch den geplanten Neubau ersetzt werde, sei giebelständig. Es habe auch früher giebelständige Bauten gegeben und es sei überhaupt nicht nachvollziehbar, was an der Giebelständigkeit problematisch sei. Die Anwendung einer Ästhetik- bzw. Schutzvorschrift dürfe nicht dazu führen, dass die Zonenordnung ausser Kraft gesetzt werde. In der Zone seien vier Vollgeschosse zulässig. Die ENHK gebe mit ihrer Auffassung, dass nur drei Geschosse erlaubt seien, zu verstehen, dass jedes neue viergeschossige Projekt aussichtslos wäre. Zudem halte das Bundesgericht fest, dass eine kommunale Grundnutzungsordnung nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu überprüfen sei. Im Übrigen füge sich das Bauvorhaben bei Zulässigkeit einer viergeschossigen Bauweise gut in die Umgebung ein. Mit dem Projekt werde der Salzstadel bestmöglich geschont, weil es seine Solitärwirkung nicht schmälere. Das gegen Westen bloss flach ansteigende Dach verhindere eine dominante Wirkung. Sowohl an der Ost-

als auch an der Westseite wirke das Bauprojekt gegenüber traufständigen Lösungen schonender.

Der Stadtrat liess sich mit Eingabe vom 19. Oktober 2016 zum ENHK-Gutachten vernehmen und machte geltend, der Beizug der ENHK sei unzulässig. Das Bundesgericht habe sich materiell über die Verwertbarkeit des ENHK-Gutachtens nicht geäussert, weshalb die Frage nach wie vor offen sei. Das Resultat des Gutachtens sei nicht zu beachten, weil es von falschen Tatsachen ausgehe und falsche Erkenntnisse festhalte. Die Stadt teile zwar die Auffassung der ENHK, wonach es sich beim Altbaubestand an der Fischerhäuserstrasse um eine geschlossene Häuserzeile handle, die aus mehrheitlich dreigeschossigen, strikt traufständigen Bauten bestehe. Die strikte Traufständigkeit werde aber gerade auf der Bauparzelle gebrochen, weil das Gebäude an der Fischerhäuserstrasse D keine Traufständigkeit aufweise. Entgegen der Feststellung der ENHK sei die schmale Parzellenstruktur im östlichen Teil kaum noch ablesbar. Das Bauprojekt widerspreche nicht den formulierten Schutzziele. Auf der westlichen Seite übernehme das Projekt die vorherrschende dreigeschossige Gebäudehöhe sowie die Traufständigkeit. Es könne nicht einfach auf die mittelalterliche kleingliedrige Struktur verwiesen werden und damit ein höheres Volumen ausgeschlossen werden. Mit den Vorgaben der ENHK werde zudem die städtische Bauordnung faktisch ausgehebelt. Indem die Bebauung nach Regelbauweise nicht möglich sei, werde faktisch die Bauordnung akzessorisch angefochten und die Gemeindeautonomie tangiert. Das Gutachten der ENHK gehe schliesslich mit keinem Wort auf das abweichende Vorgutachten der kantonalen Fachkommission ein. Das Gutachten der ENHK dürfe somit in dieser Form nicht als Grundlage des obergerichtlichen Entscheids dienen.

Mit Eingabe vom 7. November 2016 nahm schliesslich die private Beschwerdegegnerin zum ENHK-Gutachten Stellung und machte geltend, dass die Verfügung des Obergerichts, mit welcher die ENHK mit der Begutachtung betraut worden sei, rechtswidrig sei. Die Frage, ob das Obergericht befugt gewesen sei, gestützt auf Art. 17a NHG die ENHK ohne Zustimmung des Regierungsrats zu betrauen, sei nach wie vor offen. Die private Beschwerdegegnerin behalte sich deshalb das Recht vor, die Frage vom Bundesgericht materiell entscheiden zu lassen. Nicht nachvollziehbar sei, dass das ENHK-Gutachten zu einem vollständig anderen Ergebnis als sämtliche städtischen und kantonalen Fachstellen gelange. Zudem habe die Stellungnahme der KNHK vom 25. Februar 2015 im Gutachten der ENHK keine Beachtung gefunden. Der Bauordnungsgeber habe in den Gebieten am Rande der Altstadt mittels liberalerer Vorschriften (Art. 35/36 BauG) mehr Freiraum für bauliche Einrichtungen schaffen wollen. Das ISOS sei für den Kanton Schaff-

hausen in grossen Teilen überholt bzw. revisionsbedürftig. Zudem habe das Bundesgericht im Entscheid 1C_130/2014 vom 6. Januar 2015 unmissverständlich dargelegt, dass eine Grundnutzungsordnung nicht mehr auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem ISOS überprüft werden müsse. Schliesslich basiere das Gutachten der ENHK auf einer krass falschen Interpretation der örtlichen Gegebenheiten, darum werde beantragt, dass die Verfasserin des ISOS für den Kanton Schaffhausen mit den nötigen Abklärungen betraut werden solle.

2.6.1. Im Rekursverfahren forderte der Regierungsrat die KNHK auf, eine Stellungnahme zur Einordnung des Bauvorhabens einzureichen. Die KNHK kam dieser Aufforderung am 28. September 2011 nach. Dem Auszug aus dem entsprechenden Protokoll kann nicht entnommen werden, welche Mitglieder mitgewirkt haben. Es ist ihm lediglich zu entnehmen, dass E und F im Ausstand waren. Die KNHK führte aus, die Qualität des Neubaus liege insbesondere darin, dass es durch seine Fassadengestaltung und Dachform als einziges der Projekte den Charakter der bestehenden Häuserzeile übernommen und mit einer eigenwilligen, aber der Situation angepassten Kopfausbildung abgeschlossen habe. Durch die Verlängerung des Gebäudes Richtung Park werde auch das abschliessende Dach verlängert, was den Kopfteil etwas Dynamik koste. Durch den leichten Fassadenknick und das strassenseitige Vordach werde ihm aber gleichzeitig plastische Kraft verliehen. Das Projekt löse in seiner Gesamtheit die geforderte gute Einfügung in das Ortsbild und in den sensiblen Landschaftsraum ein, wahre Respekt vor dem Bestehenden und schaffe mit der eigenwilligen Interpretation des Zeilenabschlusses einen neuzeitlichen städtebaulichen Akzent.

Während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens hat die KNHK am 25. Februar 2015 im Auftrag des Regierungsrats Ergänzungsfragen zum Bauvorhaben beantwortet. Dem Auszug aus dem entsprechenden Protokoll kann ebenfalls nicht entnommen werden, welche Mitglieder mitgewirkt haben. Es ist lediglich zu entnehmen, dass E im Ausstand war. Dies im Gegensatz zum Protokoll vom 28. September 2011, als auch F in den Ausstand getreten war. Gemäss KNHK hat die geplante Baute keine Auswirkungen im grösseren Betrachtungssperimeter, zumal es sich nicht um ein neues Element handle, sondern um den Ersatz eines bestehenden Gebäudes. Trotz der volumetrischen Akzentuierung liege kein Massstabssprung vor. Der Neubau führe zu einer Klärung und zu einer deutlichen Verbesserung der städtebaulichen Situation in der unmittelbaren Umgebung, weil ein klarer Abschluss formuliert werde. Dadurch könne der Park aufgewertet werden, wovon auch das Schauwecker'sche Gut profitiere. Durch die Höhe der Strassenfassade entstehe eine Verdichtung des Strassenraums und eine neu als Torsituation lesbare Nachbarschaft zwischen dem Salzstadel und dem Neubau. Der Salzstadel in

seiner städtebaulichen Bedeutung werde jedenfalls nicht beeinträchtigt. Der Neubau übernehme die Trauflinie der bestehenden Häuserzeile. Durch die Drehung des Giebels wirke das Gebäude etwas expressiv, wohl auch etwas ungewohnt, vermöge aber gerade zusammen mit dem gegenüber dem Bestand etwas grösseren Volumen dem Abschluss der Zeile das notwendige Gewicht zu geben. Die städtebauliche Situation verlange nach einem markanten Abschluss der Häuserzeile, dieser werde durch den Neubau klar verbessert. Die Rheinlandschaft werde nicht tangiert. Der geplante Neubau sei besonders sorgfältig gestaltet und erfülle die Auflagen des Merkblatts und des ISOS.

2.6.2. Im für den Beschwerdeführer 1 erstellten Gutachten vom 7. April 2012 führte X., Architekturhistoriker, aus, das Projekt versuche, mit der hochgezogenen Trauflinie und der zurückgenommenen Stirnfassade die bestehende Hierarchie zum Salzstadel zu wahren. Es sei dennoch unübersehbar, dass das Neubauvolumen eine eigene Massstäblichkeit konstituiere, die den Salzstadel konkurrenzieren und tendenziell isoliere. Der neue Akzent beeinträchtige das Ensemble der Fischerhäuser. Das Bauprojekt gehe lieblos mit der bestehenden Häuserzeile um. Das Projekt stehe zusammenfassend in einer problematischen Konkurrenz zum Salzstadel und zur Zeile der Fischerhäuser. Die städtebauliche Härte der Volumetrie sollte bezogen auf den historischen Kontext überdacht werden.

Dr. Y. hielt in seinem für den Beschwerdeführer 1 erstellten Gutachten vom 7. April 2012 fest, es sei nicht entscheidend, dass nach weiteren Vorschriften einzelne Geschosse nicht angerechnet werden müssten, wesentlich sei das Erscheinungsbild. Beim grösseren Teil des Projekts werde die Traufständigkeit aufgegeben und ein massiger Baukörper mit einer ungewöhnlichen Dachform erstellt. Schon die Volumetrie negiere den Vorstadtcharakter. Von Osten her gesehen würde der geplante Bau den Salzstadel wesentlich beeinträchtigen. Beim Projekt handle es sich um einen Ersatzbau, der einen markanten Verlust des kleinen Bestands von Häusern mit typischem Vorstadtcharakter mit sich bringe. Zudem ordne sich der Bau überhaupt nicht ins Ortsbild ein.

2.6.3. Den von den Parteien eingereichten Privatgutachten "X." und "Y." kommt – wenn überhaupt – nur geringer Beweiswert zu, da die beiden Gutachter vom Beschwerdeführer 1 beauftragt wurden und damit nicht unabhängig waren (Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 7 N. 148 S. 190). Als Parteivorbringen können die Privatgutachten das Gericht jedoch veranlassen, ein gerichtliches Gutachten einzuholen (Art. 50 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 168 Abs. 1 ZPO, BGE 141 III 433 E. 2.6 S. 437).

Dass auf das Gutachten der KNHK vom 28. September 2011 nicht abgestellt werden kann, hat das Obergericht bereits im Zwischenentscheid vom 31. Oktober 2014 festgehalten. Das Obergericht führte aus, das Gutachten der KNHK sei nicht nachvollziehbar und schlüssig begründet; die KNHK habe sich darin ungenügend mit dem Projekt und dessen Wirkung auf die Umgebung auseinandergesetzt und trotzdem schon eine sehr klare Beurteilung abgegeben. Damit habe sich die KNHK bereits festgelegt, so dass eine Verbesserung des Gutachtens als nicht mehr möglich erscheine (OGE vom 31. Oktober 2014). Aufgrund der Privatgutachten X. und Y. wurden zudem erhebliche Zweifel an den Feststellungen der KNHK vom 28. September 2011 erweckt. Demzufolge beauftragte das Obergericht die ENHK mit der Erstattung eines gerichtlichen Gutachtens zur Einordnung des Bauprojekts in die Umgebung.

Die vom Regierungsrat unaufgefordert eingereichte Ergänzung der KNHK vom 25. Februar 2017 ändert nichts daran, dass das Obergericht diese Fachstelle für eine Ergänzung ihres Gutachtens vom 28. September 2011 als nicht geeignet betrachtet hatte (OGE vom 31. Oktober 2014). An dieser Auffassung ist festzuhalten, und sie wird durch die neue Stellungnahme vom 25. Februar 2015 bestätigt. Die KNHK setzt sich darin zwar aufgrund der konkreten Fragen etwas stärker mit den Auswirkungen des Projekts auf die Umgebung auseinander, lässt aber letztlich dennoch eine vertiefte und neutrale Bewertung vermissen. Insbesondere die Auswirkungen der unbestritten grossen Volumetrie des Bauprojekts auf den Salzstadel werden nur marginal behandelt, indem ohne weitere Begründung eine Beeinträchtigung des Salzstadels negiert wird. Die nicht fundiert begründeten Feststellungen, dass die städtebauliche Situation nach einem markanten Abschluss der Häuserzeile verlange, dieser durch den Neubau klar verbessert werde und der ganze Neubau die bestehende städtebauliche Situation klar verbessere, zeigen die Voreingenommenheit der KNHK deutlich auf, womit die ursprünglichen Bedenken des Obergerichts bestätigt wurden. Hinzu kommt ein formeller Mangel, indem die Zusammensetzung der KNHK aus dem Protokoll nicht ersichtlich ist und das Mitglied F offenbar nur bei der ersten, nicht aber bei der zweiten Stellungnahme in den Ausstand getreten ist.

Letztlich sind die beiden Stellungnahmen der KNHK sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht ungenügend, weshalb ihnen bei der Beurteilung der städtebaulichen Einordnung des Bauprojekts keine entscheidende Bedeutung zukommen kann.

2.7. Das Obergericht hat die ENHK mit der Erstattung eines gerichtlichen Gutachtens zur umstrittenen Einordnung des Bauprojekts in die Umgebung beauftragt.

Liegt in einem Verfahren ein Gutachten der ENHK als eidgenössischer Fachkommission vor, so kommt diesem grosses Gewicht zu, und zwar auch dann, wenn es sich um eine fakultative Begutachtung der ENHK handelt. Vom Ergebnis der Beurteilung darf nur aus triftigen Gründen abgewichen werden, auch wenn der entscheidenden Behörde eine freie Beweiswürdigung zusteht (BGE 136 II 214 E. 5 S. 223). Dies gilt grundsätzlich auch für die Gemeinde als Baubewilligungsbehörde bzw. bei der Überprüfung eines kommunalen Baubewilligungsentscheids im Rechtsmittelverfahren. Wird ein Gutachten der ENHK eingeholt, belegt dies, dass Natur- und Heimatschutzobjekte von besonderer, überkommunaler Bedeutung betroffen sind. Die Gemeinde bzw. private Beschwerdeführer können sich daher nicht mit Erfolg auf die Verletzung der Gemeindeautonomie berufen, wenn die Rechtsmittelbehörde eine Baubewilligung gestützt auf ein Gutachten der ENHK aufhebt, sofern keine triftigen Gründe vorliegen, um davon abzuweichen (BGer 1C_542/2012 vom 14. Mai 2013 E. 5.4).

2.8.1. Zur Erstellung ihres Gutachtens lagen der ENHK die Akten des Obergerichts vor, und am 11. November 2015 fand ein gerichtlicher Augenschein mit den Parteien und einer Delegation der ENHK statt. Das Gutachten der ENHK ist umfassend und nachvollziehbar begründet. Die Schlussfolgerungen sind einleuchtend und entsprechen dem Eindruck, den auch das Obergericht anlässlich des Augenscheins erhielt.

2.8.2. Die von der ENHK aus dem ISOS und dem BLN abgeleiteten Schutzziele konkretisieren den hier anwendbaren Art. 10 Abs. 1 BauO in nachvollziehbarer Weise. Für die Beurteilung der städtebaulichen Einordnung des Bauprojekts in die Umgebung geht die ENHK somit zu Recht von diesen Schutzziele aus und prüft, ob sie durch das vorliegende Bauvorhaben eingehalten werden oder nicht. Die ENHK verneint dies aus mehreren Gründen.

2.8.3. Zunächst stellt die ENHK fest, die Bebauungsstruktur und der Vorstadtcharakter würden durch den Neubau nicht erhalten bleiben. Die Elemente der traditionellen Bebauungsstruktur, namentlich Traufständigkeit, feinteilige Parzellierung und Fassadengliederung, würden nicht übernommen.

Diesen Ausführungen kann grundsätzlich gefolgt werden. Die Dachform des geplanten Neubaus führt die mehrheitliche Traufständigkeit der betreffenden Häuserzeile eindeutig nicht fort, was auch am Architekturmodell klar beobachtet werden kann. Wenn der Regierungsrat moniert, im Fischerhäuserquartier bestehe keine ausschliessliche Traufständigkeit der Häuser, stimmt dies zwar für das Gebiet als solches, nicht jedoch für die hier betroffene Häuserzeile. Zwar gibt es im Fischerhäuserquartier giebelständige Häuser, sie sind aber deutlich in der Minderzahl. Zudem finden sich mehrheitlich nur Ziergiebel bei an sich traufständigen Häusern.

Die vom Regierungsrat eingereichte Fotografie des Hausteils Nr. D., der durch den Neubau ersetzt werden soll, zeigt ausserdem nur einen kurzen giebelständigen Dachaufbau, der aber die deutlich vorherrschende Traufständigkeit in der zu beurteilenden Häuserzeile keineswegs in Frage stellt. Im Übrigen teilt auch die Stadt Schaffhausen die Auffassung, wonach im Fischerhäuserquartier mehrheitlich traufständige dreigeschossige Bauten vorkommen. Zwar stellen einzelne frühere Bauten in diesem Gebiet, insbesondere der Bau des "Lindli-Huus", eine gewisse Fehlentwicklung dar. Doch halten die ENHK wie auch das ISOS die verbliebene ursprüngliche Quartierstruktur nach wie vor für schützenswert.

Die im Gutachten erwähnte feingliedrige Parzellierung erscheint zwar aus heutiger Sicht nicht mehr vordergründig, da durch die Zusammenlegung, Purifizierung und Aufstockung Anfang des 20. Jahrhunderts eine gewisse Grossmassstäblichkeit angestrebt wurde, doch ist die traditionelle Bebauungsstruktur immer noch erkennbar. Der Regierungsrat weist zutreffend darauf hin, dass die Gebäudelängen in der betreffenden Häuserzeile unterschiedlich seien und es aktuell zum Teil grössere Sprünge in der Dachlandschaft gebe, die durch den Neubau eliminiert werden könnten. Doch wirken die Sprünge in der Dachlandschaft und die Länge der Gebäude für sich allein nicht störend. Störend erscheinen gemäss ENHK-Gutachten hingegen die Volumetrie, die eigenwillige Dachform sowie die Dacheinschnitte des Neubaus, die aus der Ferne nachteilig in Erscheinung treten. Der geplante Neubau lässt sich aufgrund der Abweichungen zu den herkömmlichen Bauformen und Gestaltungselementen nicht in die bestehende Häuserzeile eingliedern. Dieser Umstand überwiegt in der Beurteilung der ENHK klar und ist nachvollziehbar.

Unter diesen Umständen sind die weiteren vom Regierungsrat erhobenen Einwände bezüglich der schon bisher fehlenden Homogenität der Fenster und der Fassaden von geringer Relevanz und für die Gesamtwirkung nicht entscheidend. Da die Struktur der Häuserzeile als Ganzes zu berücksichtigen ist, sind die Ausführungen der Vorinstanzen und der privaten Beschwerdegegnerin, soweit sie sich isoliert mit einzelnen, untergeordneten Elementen wie den Gebäudelängen, den Sprüngen in der Dachlandschaft, den Fassaden und den Fensterformen auseinandersetzen, nicht massgebend.

Zusammengefasst lässt sich aufgrund der speziellen Dachform und des grossen Volumens der Neubau nicht in die bestehende feingliedrige und traufständige Häuserzeile einordnen. Der geplante Bau verfügt über keine positive Gesamtwirkung in gestalterisch-städtebaulicher Hinsicht. Das von der ENHK definierte Schutzziel "Erhalten der Bebauungsstruktur und des Vorstadtcharakters der Fischerhäuserzeile" wird durch den geplanten Neubau aufgrund der Nichteingliederung in die

bestehende Häuserzeile nicht nur geringfügig, sondern schwerwiegend beeinträchtigt. Bereits dieser Mangel führt dazu, dass der geplante Bau gemäss Art. 10 Abs. 1 BauO in der vorgelegten Form nicht hätte bewilligt werden dürfen, da er die Grundsätze der besonders sorgfältigen Gestaltung elementar missachtet. Die Bewilligungsbehörde hat damit das ihr zustehende Ermessen überschritten.

2.8.4. Die ENHK beanstandet in ihrem Gutachten des Weiteren die Beeinträchtigung des Salzstadels und des Schauwecker'schen Guts durch den Neubau in Bezug auf Substanz und städtebauliche Präsenz. Die durch den Neubau entstehende Tor-Situation zur Stadt sei prima facie nicht als negativ zu werten. So halten die Gutachter der ENHK fest, dass ein massvolles Auszeichnen des Zeilenkopfs im Grundsatz möglich sei. Eine solche Tor-Situation könne aber auch durch einen weniger massiven und sich in die bestehende Häuserzeile besser eingliedernden Neubau erzielt werden. Dieser Beurteilung kann sich das Obergericht anschliessen.

Schliesslich hält die ENHK fest, das Schutzziel der Erhaltung der wesentlichen Sichtachsen vom Rhein werde durch den Neubau nicht erhalten. Gerade von der Sicht vom Rhein aus habe der Neubau durch seine Volumetrie einen störenden Einfluss auf das Ortsbild. Mit dem Kopfbau würde der Charakter der Häuserzeile gerade von der Ost- und Rheinansicht tiefgreifend verändert. Auch wenn das Neubauvolumen zum Park des Schauwecker'schen Guts hin seine städtebauliche Berechtigung haben möge, konkurrenzieren es aus unterschiedlichen Blickwinkeln – auch vom Rhein aus betrachtet – den Solitärcharakter des Salzstadels.

Das Obergericht teilt die Ansicht der Gutachter. Diesen Eindruck hat es auch anlässlich des Augenscheins gewonnen. Die Liegenschaft Fischerhäuserstrasse C. ist zurückversetzt und beeinträchtigt damit zumindest den Salzstadel als Solitär oder die Sicht vom Rhein her weit weniger als der geplante Neubau. Sie schliesst auch nicht direkt an die Häuserzeile an der Fischerhäuserstrasse an. Sodann nimmt die geplante Baute auch nicht – wie der Stadtrat geltend macht – eine vermittelnde Funktion zwischen der Liegenschaft Fischerhäuserstrasse C. und dem Salzstadel oder der Häuserzeile an der Fischerhäuserstrasse ein, ist sie doch ungefähr gleich hoch wie die Liegenschaft Fischerhäuserstrasse C. und ungleich massiger als der Salzstadel, was sich – wie auch der Augenschein gezeigt hat – insbesondere vom Rhein bzw. vom andern Rheinufer her stark störend auswirkt. Die beabsichtigte Ausgestaltung des Neubaus wirkt mit ihrer besonderen Dachform und der grossen Volumetrie von Osten und vom Rhein her insgesamt massiv störend und lässt sich daher mit dem Ziel der Erhaltung des Salzstadels in Bezug

auf seine städtebauliche Präsenz als quartierprägender Solitärbau nicht vereinbaren. Der geplante Neubau konkurrenziert aufgrund seiner Gestaltung und seiner Höhe den Solitärcharakter des Salzstadels schwerwiegend.

Durch den Neubau wäre nicht nur die bestehende Häuserzeile, sondern – entgegen der Auffassung der Vorinstanzen – auch der Solitärcharakter des Salzstadels massiv beeinträchtigt. Aus diesen Gründen hätte der Bau nicht bewilligt werden dürfen, denn er stellt in der Umgebung des schützenswerten Salzstadels keine besonders sorgfältige Gestaltung im Sinne von Art. 10 Abs. 1 BauO dar. Die Bewilligungsbehörde hat ihr Ermessen bei der Anwendung von Art. 10 Abs. 1 BauO damit deutlich überschritten.

2.8.5. Die Gutachter der ENHK schliessen eine neue Überbauung im Fischerhäuserquartier nicht von vornherein aus. Bei der Fixierung der Dimensionierung und Gestaltung eines solchen Neubaus in diesem sensiblen Gebiet müssen aber die Aspekte einer schonenden Überbauung und der Einordnung in die bestehende Häuserzeile berücksichtigt werden. Anzustreben ist vor allem eine gute Gesamtwirkung innerhalb der Umgebung. Die Beibehaltung des Charakters der bestehenden Häuserzeile und die Umgebung zum Solitärbau des alten Salzstadels sind entscheidend.

Der Stadtrat bringt vor, dass das Fischerhäuserquartier in die Ergänzungszone für die Altstadt umgezont worden sei, wo nicht die möglichste Schonung der vorhandenen Bausubstanz gefordert sei, sondern die Erneuerung und Aufwertung von Gebieten in Altstadtrandlagen im Vordergrund stehe. Im vorliegenden Fall geht es jedoch nicht um die möglichste Schonung der vorhandenen Bausubstanz, sondern um die gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. b, d und e BauO auch in der Ergänzungszone für die Altstadt geforderte besonders sorgfältige Gestaltung. Auch gemäss Gutachten der ENHK wird nicht der Erhalt der bestehenden Gebäude gefordert, sondern lediglich der Erhalt der Quartierstruktur. In diesem Rahmen ist auch die Erneuerung und Aufwertung von Gebieten in Altstadtrandlagen durchaus möglich. Damit kann insbesondere auch nicht gesagt werden, die kommunale Grundnutzungsordnung als solche werde in Frage gestellt. Inwieweit das ISOS speziell für den fraglichen Bereich überholt und letztlich nicht mehr zu berücksichtigen wäre, ist im Übrigen nicht dargetan. Zurzeit ist es jedenfalls noch in seiner aktuellen Fassung von Bedeutung und zu beachten, was insbesondere auch der Stadtrat nicht in Frage stellt. Es bedarf demnach nicht der von der privaten Beschwerdegegnerin beantragten Abklärungen durch die Verfasserin des ISOS für den Kanton Schaffhausen (s. E. 2.5).

Dabei ist die Befürchtung des Regierungsrats, dass bei Berücksichtigung des historisch Gewachsenen keine moderne Architektur mehr möglich sei, unbegründet.

Das Gutachten der ENHK stellt insbesondere die Bauordnung, wonach grundsätzlich vier Vollgeschosse im Fischerhäuserquartier zugelassen sind, nicht in Frage. Die ENHK-Gutachter sind – entgegen der Behauptung des Regierungsrats – nicht davon ausgegangen, dass im Fischerhäuserquartier generell nur dreigeschossig gebaut werden dürfe. Insbesondere haben die Gutachter dies in ihrem Gutachten weder implizit noch explizit gefordert. Sie haben vielmehr erklärt, warum der geplante Neubau sich nicht in das Ortsbild einordnen lasse und als unpassend klassifiziert werden müsse. Dass die Volumetrie ein Element der Argumentation der ENHK-Gutachter ist, bedeutet nicht, dass in Zukunft viergeschossige Bauten im Fischerhäuserquartier von vornherein ausgeschlossen sind.

2.9. Zusammengefasst sind keine Gründe ersichtlich, um vom nachvollziehbar begründeten und überzeugenden Gutachten der ENHK abzuweichen. Insbesondere vermögen auch die Einwendungen der Vorinstanzen und der privaten Beschwerdegegnerin sowie die Beurteilungen der KNHK vom 28. September 2011 und vom 25. Februar 2015 diese nicht in Frage zu stellen.

Nach dem Gesagten passt sich die geplante Baute in keiner Weise in die Umgebung ein, sondern stellt eine schwere Beeinträchtigung des geschützten ISOS- und BLN-Gebiets dar. Die von Art. 10 Abs. 1 BauO verlangte Einordnung in das Ortsbild und die geforderte besonders sorgfältige Gestaltung werden nicht erreicht. Das Projekt missachtet die vorherrschende Traufständigkeit und kleine Parzellierung der Fischerhäuserzeile und konkurrenziert – insbesondere vom Rhein aus – die Solitärwirkung des Salzstadels. Es hätte aus verschiedenen Gründen, namentlich aufgrund des massiven Volumens, der Dachform und der Dacheinschnitte, nicht bewilligt werden dürfen. Die Bewilligungsbehörde hat damit ihr Ermessen, das ihr bei der Rechtsanwendung zusteht, weit überschritten. Aufgrund des klaren Ergebnisses können diese Mängel insbesondere auch nicht durch Auflagen im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens behoben werden. Damit sind der angefochtene Regierungsratsbeschluss und die Baubewilligungen der Stadt Schaffhausen vom 7. und 10. Dezember 2010 in Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerden aufzuheben.