

Baubewilligung für einen Balkon; Gestaltungsanforderungen in Quartierschutzgebieten; Gemeindeautonomie – Art. 50 Abs. 1 BV; Art. 105 KV; Art. 8 Abs. 1 sowie Art. 10 Abs. 1 und Abs. 3 BauO/Stadt Schaffhausen.

Anforderungen an die Gestaltung von Bauvorhaben in Quartierschutzgebieten (E. 2.2).

Würdigung von Fachstellungnahmen der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission KNHK (E. 2.3).

Ermessensspielraum der kommunalen Behörden bei der Anwendung von baurechtlichen Normen betreffend Gestaltung und Einordnung, Kognition der Rechtsmittelinstanzen (E. 3.1 und 3.2).

Quartierschutzgebiete bezwecken nicht nur den Schutz des öffentlich wahrnehmbaren Stadtbilds, sondern generell die Erhaltung des Quartierbilds und der gewachsenen Strukturen. Der Quartierschutz betrifft auch die Rückseite von Gebäuden (E. 5.2.2).

OGE 60/2020/37 vom 31. August 2021

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die privaten Beschwerdegegner reichten bei der Stadt Schaffhausen ein Gesuch für den Ausbau des Dachgeschosses eines Mehrfamilienhauses inkl. Anbau eines zusätzlichen Balkons für die Dachgeschosswohnung ein. Das Mehrfamilienhaus befindet sich in der Zone W3 (Wohnzone mit drei Vollgeschossen) und im Quartierschutzgebiet Nr. 21 "Emmersberg Süd".

Der Stadtrat erteilte die Baubewilligung mit Ausnahme des Anbaus des zusätzlichen Balkons. Den dagegen erhobenen Rekurs der privaten Beschwerdegegner hiess der Regierungsrat gut, nachdem er eine Fachstellungnahme der KNHK eingeholt hatte, welche die Abweisung des Rekurses empfohlen hatte. Das Obergericht hiess die von der Stadt erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut.

Aus den Erwägungen

2.1. Wie der Baubewilligung vom 10. März 2020 zu entnehmen ist, bildet das Haus an der X.-Strasse [...] den Abschluss einer Zeile von Reihenhäusern [...], welche in den 1920er-Jahren entstanden sind und sich unter anderem durch die einheitliche Gestaltung der Traufkanten und Dächer sowie der horizontal verlaufenden Gesimse auf den Fassaden auszeichnen. Diese architektonischen Gestal-

tungselemente seien nur dort versetzt angeordnet, wo die Gebäude das Geländegefälle aufnehmen. Damit ergebe sich eine prägnante Ensemblewirkung dieser Reihenhausbauung.

2.2. Nach der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen sind Bauten, Anlagen und deren Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten und zu unterhalten, dass eine gute Gesamtwirkung erreicht wird (Art. 8 Abs. 1 der Bauordnung für die Stadt Schaffhausen vom 10. Mai 2005 [BauO, RSS 700.1] i.V.m. Art. 35 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 [Baugesetz, BauG, SHR 700.100]). Namentlich in Quartierschutzgebieten sind Bauwerke und deren Umgebung besonders sorgfältig zu gestalten, und es ist alles vorzunehmen, um eine einwandfreie städtebauliche Wirkung zu erzielen (Art. 10 Abs. 1 lit. b BauO). Gemäss Art. 10 Abs. 3 BauO entscheidet der Stadtrat in diesen Fällen u.a. unter Berücksichtigung der Richtpläne und Richtlinien, aus denen die Ziele des Quartierschutzes und der erwünschte Siedlungscharakter ersichtlich sind. Dem Merkblatt für das Bauen in Gebieten mit besonderen städtebaulichen und landschaftlichen Qualitäten der Stadt Schaffhausen (Stand Oktober 2006) lässt sich entnehmen, dass der Quartierschutz im Allgemeinen die Erhaltung und Förderung des Quartier-, Strassen- bzw. Ortsbilds, der gewachsenen Baustrukturen sowie des bestehenden Wohnwerts zum Ziel hat. Weitere Hinweise in Bezug auf den erwünschten Siedlungscharakter im Quartierschutzgebiet "Emmersberg Süd" finden sich in den Gestaltungshinweisen für das Quartierschutzgebiet Emmersberg (Stand Februar 1987): So sollen Dacheinschnitte wenn immer möglich vermieden werden, da sie ein Loch in die Dachfläche reissen. Sie können jedoch toleriert werden, sofern das Gesamtbild nicht beeinträchtigt wird (vgl. Gestaltungshinweise, Ziff. 1.4.7 S. 6).

Beim Merkblatt und den Gestaltungshinweisen handelt es sich um Verwaltungsverordnungen, die sich vorab an die Vollzugsorgane richten und für das Obergericht nicht verbindlich sind. Dieses berücksichtigt sie aber bei seiner Entscheidung, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen und diese überzeugend konkretisieren (OGE 60/2017/43 vom 10. Januar 2020 E. 10.1 mit Hinweis; ferner BGer 2C_404/2020 vom 16. Dezember 2020 E. 2.2.1, zur Publikation vorgesehen).

2.3. In Fachfragen darf nicht ohne triftige Gründe von Sachverständigengutachten abgewichen werden. Dies gilt auch für Fachstellungnahmen der KNHK (BGer 1C_75/2018 vom 31. Oktober 2018 E. 7.3 mit Hinweis). Es ist zu prüfen, ob sich aufgrund der übrigen Beweismittel und der Vorbringen der Parteien ernsthafte Einwände gegen die Schlüssigkeit des Gutachtens aufdrängen. Erscheint dessen Schlüssigkeit in wesentlichen Punkten zweifelhaft, sind nötigenfalls ergänzende

Beweise zur Klärung dieser Zweifel zu erheben (zum Ganzen BGE 145 II 70 E. 5.5 S. 78 mit Hinweisen). Abweichungen vom Gutachten sind zu begründen (statt vieler BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 5; vgl. zum Ganzen auch BGer 6B_257/2020 vom 24. Juni 2021 E. 4.2.3, zur Publikation vorgesehen).

3.1. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 105 KV) dürfen die kantonalen Behörden nicht von einer vertretbaren Auslegung des kommunalen Rechts durch die Gemeindebehörden abweichen (OGE 60/2017/24 vom 8. November 2019 E. 2 mit Hinweisen). Bei den baurechtlichen Normen betreffend Gestaltung und Einordnung handelt es sich sodann um unbestimmte Rechtsbegriffe, bei deren Anwendung die kommunale Baubewilligungsbehörde infolge ihrer Autonomie über einen von den Rechtsmittelbehörden zu beachtenden besonderen Beurteilungs- und Ermessensspielraum verfügt, auch wenn es sich um kantonales oder eidgenössisches Recht handelt (OGE 60/2018/5 vom 17. September 2019 E. 2 mit Hinweisen). Auslegung und Praxis der mit den örtlichen Verhältnissen und Planungszielen vertrauten Verwaltungsbehörden haben daher zum Vornherein ein massgebliches Gewicht. Ist der Entscheid der kommunalen Behörde nachvollziehbar, beruht er mithin auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände, so haben die Rechtsmittelinstanzen diesen zu respektieren und dürfen sie das Ermessen der kommunalen Behörde nicht durch ihr eigenes ersetzen (OGE 60/2017/15 vom 6. November 2018 E. 11.3 mit Hinweisen; vgl. zur Kognition des Regierungsrats, die indes nicht auf eine reine Willkürprüfung beschränkt ist OGE 60/2018/27 vom 24. Juli 2020 E. 4.1, ferner BGer 1C_128/2019 vom 25. August 2020 E. 5.3, nicht publ. in: BGE 147 II 125, je mit Hinweisen). Greift die Rekursinstanz in den Entscheidungsspielraum der kommunalen Behörde ein, hat ihre Begründung erhöhten Anforderungen zu genügen (vgl. OGE 60/2016/17 vom 21. Juni 2019 E. 3.1 mit Hinweis, Amtsbericht 2019, S. 111; ferner BGer 8C_707/2019 vom 2. März 2020 E. 4 mit Hinweisen).

3.2. Das Obergericht nimmt einzig eine Rechtskontrolle vor (vgl. Art. 36 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]). Es überprüft, ob die Rekursinstanz die ästhetische Würdigung durch die kommunale Baubehörde zu Recht für vertretbar halten durfte beziehungsweise, wenn sie wie vorliegend davon abweicht, ob dies ohne Verletzung der Gemeindeautonomie zulässig war (OGE 60/2017/15 vom 6. November 2018 E. 11.3; ferner BGer 1C_5/2016 vom 18. Mai 2016 E. 5.3; je mit Hinweisen).

4.1. Gemäss Baubewilligung vom 10. März 2020 kam die Stadtplanung im Zuge der Behandlung des Baugesuchs auf der Grundlage der Baugesuchspläne sowie eines Augenscheins vor Ort zum Schluss, dass die Erweiterung der Balkone bis

ins Dachgeschoss einen sehr starken Eingriff in das Dach darstelle und die Ensemblewirkung der Reihenhäuser empfindlich störe. Dies insbesondere deshalb, da die Traufkante des Dachs durchstossen werde und die zusätzliche, mittlere Giebellukarne bedrängt werde. Zudem müsste das Dach im Bereich des Balkons ausgeschnitten werden. Die Stadtplanung sei in ihrer Abwägung der Interessen daher zum Schluss gekommen, dass die Quartierschutzziele höher zu gewichten seien als der angestrebte Balkonausbau. Weiter wolle sie für die strukturell gut erhaltene Reihenhäuserzeile an der X.-Strasse kein Präjudiz für weitere derartige Balkonkonstruktionen schaffen, da dadurch die bestehende Ensemblewirkung der Reihenhäuser empfindlich gestört würde. Das Bauvorhaben könne daher die erhöhten Anforderungen von Art. 10 Abs. 1 BauO nicht erfüllen. Als alternative Lösung für einen privaten Aussenbereich der Dachgeschosswohnung schlug die Stadtplanung stattdessen vor, eine der Dachlukarnen als offene innenliegende Loggia zu gestalten oder den Dachgeschossbewohnern eine gemeinschaftliche Nutzung des Gartens zu ermöglichen. Der Stadtrat erwog, er teile die Haltung der Stadtplanung. Ein Dachgeschossausbau werde zwar im Hinblick auf eine innere Verdichtung begrüsst, jedoch nicht in diesem Ausmass mit dem geplanten Balkon. Die Balkonschicht dürfe nur die ersten beiden Geschosse umfassen und die Dachtraufe nicht durchbrechen. Während er den Ausbau des Dachgeschosses zwar grundsätzlich bewilligte, verweigerte der Stadtrat daher die Bewilligung für den geplanten Balkon im Dachgeschoss.

4.2. Die KNHK führte in ihrer Fachstellungnahme namentlich aus, dass der zu beurteilende Dachgeschossausbau dem Schutzziel des Quartierschutzgebiets "Emmersberg Süd" sowie den Anforderungen nach Art. 10 Abs. 1 BauO widerspreche. So wirke die Balkonkonstruktion, insbesondere indem sie die Traufe durchbreche, wie ein Fremdkörper und beeinträchtige dadurch das architektonische Erscheinungsbild des Reihenhauses wie der ganzen, nach wie vor sehr einheitlich wirkenden Siedlung X.-Strasse [...].

4.3. Der Regierungsrat erwog in seinem Beschluss vom 1. Dezember 2020, dass ein Balkon heutzutage für die Wohnhygiene notwendig sei, was sich in der aktuellen Pandemie mit vielen Quarantäneanordnungen verstärkt gezeigt habe. Auch dürfe ein Ausbau architektonisch sichtbar sein, gerade wenn er sich wie vorliegend in der bestehenden, recht geringen, Grössenordnung bewege. Da der Balkon zudem auf der Rückseite des Gebäudes angebracht werde und daher vom öffentlichen Raum kaum in Erscheinung trete, sei die Gestaltung des geplanten Baus als sorgfältig zu bezeichnen. Er genüge auch den hohen Anforderungen an den Schutz des bestehenden Quartiers, da das Gesamtbild der Häuser grundsätzlich bestehen bleibe und das geplante Bauvorhaben der mildest mögliche Eingriff

darstelle, mit dem zeitgemässer Wohnraum geschaffen werden könne. Die berechtigten Interessen der privaten Beschwerdegegner an der Schaffung von zeitgemäßem Wohnraum würden vorliegend die Interessen am Schutz des Quartierbilds überwiegen, weshalb die Verweigerung des Bauvorhabens ein unzulässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie der privaten Beschwerdegegner darstelle. Der Balkon sei daher zu bewilligen.

5.1. Die Schutzziele des Quartierschutzgebiets, namentlich die Erhaltung und Förderung des Quartier-, Strassen- bzw. Ortsbilds sowie der gewachsenen Baustrukturen, sind durch das Bauvorhaben offensichtlich tangiert. Die Beschwerdeführerin hat mit Verweis auf die Einschätzung der Stadtplanung rechtsgenügend dargelegt, weshalb das geplante Balkonprojekt nach ihrem Dafürhalten den erhöhten Gestaltungsanforderungen im betroffenen Quartierschutzgebiet "Emmersberg Süd" (vgl. E. 2.2) nicht genügt. Eine Verletzung der Begründungspflicht, wie sie die privaten Beschwerdegegner rügen, ist zu verneinen (vgl. dazu statt vieler BGE 146 II 335 E. 5.1 f. S. 341 mit Hinweisen). Beanstandet hat die Beschwerdeführerin insbesondere, dass die geplante Balkonkonstruktion die Traufe durchbreche und damit die prägnante Ensemblewirkung der betreffenden Reihenhausbauung an der X.-Strasse, die namentlich durch die einheitliche Gestaltung der Traufkanten und Dächer der einzelnen Reihenhäuser zum Ausdruck kommt, beeinträchtigt würde (vgl. E. 2.1 und 4.1). Diese Beurteilung teilte auch die vom Regierungsrat hinzugezogene KNHK (vgl. E. 4.2).

5.2. Die Beschwerdeführerin weist zu Recht darauf hin, dass sich der Regierungsrat mit der städtebaulichen Einpassung des strittigen Bauvorhabens sowie den diesbezüglichen Erwägungen der Beschwerdeführerin und der KNHK nicht bzw. nur am Rand auseinandersetze (zu den Anforderungen an die Begründung vgl. E. 2.3 und 3.1).

5.2.1. Ob die Balkonfläche von 10.16 m² mit dem Regierungsrat als "recht geringe Grössenordnung" betrachtet werden kann, erscheint zumindest fraglich; entscheidend ist aber ohnehin die Balkon*breite* von rund fünf Metern. Bei diesem Ausmass durfte die Beschwerdeführerin von einer durch die Durchbrechung der durchgehenden Dachtraufe verursachten erheblichen Beeinträchtigung des Gesamtbilds ausgehen (vgl. E. 2.2), ohne ihr Ermessen zu überschreiten. Im Übrigen führte das Balkonprojekt im Bereich des Dachs entgegen der Darstellung der privaten Beschwerdegegner nicht einzig dazu, dass die Dachtraufe durchstossen würde. Vielmehr träte auch die Balkonkonstruktion an sich in Erscheinung. Auch wenn diese mit dem lichtdurchlässigen Staketengeländer zurückhaltend gestaltet sein mag, würde die Nutzung des Balkons, namentlich dessen Möblierung, die Durchsicht auf das Dach und die Traufe beeinträchtigen.

5.2.2. Die geplante Balkonkonstruktion betrifft zwar die von der X.-Strasse abgewandte Rückseite des Gebäudes. Nichtsdestotrotz tritt sie auf dieser Seite in Erscheinung und mit der Beschwerdeführerin ist festzuhalten, dass der Quartierschutz nicht nur die Vorderseite von Gebäuden betrifft. Dass die Sichtbarkeit namentlich vom Y.-Weg teilweise durch den dichtbewachsenen Garten eingeschränkt sein mag, hat grundsätzlich unbeachtlich zu bleiben, zumal sich die Situation mit Bezug auf die Bepflanzung jederzeit ändern kann. Das Quartierschutzgebiet bezweckt im Übrigen nicht allein den Schutz des *öffentlich wahrnehmbaren* Stadtbilds, sondern generell die Erhaltung des Quartierbilds und der gewachsenen Strukturen.

5.2.3. Dem Regierungsrat ist darin zuzustimmen, dass es sich bei der haushälterischen Bodennutzung durch die Verdichtung der bestehenden Siedlungsfläche nach innen um ein wichtiges Ziel der Raumplanung handelt (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a^{bis} sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700]) und ein Balkon, ein Sitzplatz oder eine Terrasse aus wohnhygienischen Gründen wünschbar ist. Die Beschwerdeführerin verweist allerdings zu Recht darauf, dass die Schaffung von Aussenraumfläche nicht zu einer Vergrösserung des eigentlichen Wohnraums führt und insofern nicht von innerer Verdichtung gesprochen werden kann. Sodann kann nicht gesagt werden, zeitgemässer Wohnraum setze ausnahmslos und zwingend eine private Aussenraumfläche voraus, und entsprechend besteht kein gesetzlicher Anspruch bzw. keine gesetzliche Pflicht, beim Wohnungsbau in jedem Fall solchen zu schaffen. Auch ohne Balkon kann die Dachgeschosswohnung nach dem projektierten Umbau als zeitgemäss qualifiziert werden. Entgegen den privaten Beschwerdegegnern verunmöglicht der (teilweise) negative Bauentscheid mithin nicht die Schaffung von zeitgemäßem Wohnraum. Dass eine Vermietung der Wohnung ohne Balkon zu tieferen Mietzinseinnahmen führen dürfte, ändert daran nichts.

5.2.4. In Bezug auf die von der Beschwerdeführerin bereits im Baubewilligungsverfahren ins Spiel gebrachte Lösung einer überdachten Loggia in einer der Lukarnen als eine mit dem Quartierschutz besser verträgliche Alternative bringen die privaten Beschwerdegegner vor, es sei nicht nachvollziehbar, inwiefern eine solche Loggia der Ensemblewirkung und den Quartierschutzzielen mehr entspreche wie der ersuchte Balkon. Dem kann insbesondere im Hinblick auf die Fachstellungnahme der KNHK nicht zugestimmt werden (vgl. E. 2.3 und 4.2): Eine überdachte Loggia würde weder die Traufe durchbrechen, noch würde sie "wie ein Fremdkörper" gegen aussen in Erscheinung treten. Des Weiteren nennen auch die Gestaltungshinweise als gegenüber einem Dacheinschnitt zu bevorzugende "bessere Lö-

sung" ausdrücklich die "Überdachung in offener Form" (Ziff. 1.4.7 S. 6). Entsprechend kann auch nicht gesagt werden, das Bauvorhaben stelle den mildest möglichen Eingriff dar (zur Frage der "Zeitgemässheit" vgl. E. 5.2.3).

Zu Recht hat die Beschwerdeführerin zudem darauf hingewiesen, dass eine Mitbenutzung des Gartens – was im Quartier gemäss ihrer unwidersprochen gebliebenen Darstellung üblich ist – geprüft werden könnte. Dem steht auch nicht entgegen, dass der Garten während einer möglichen pandemiebedingten Quarantäne allenfalls für einige Tage nicht genutzt werden könnte.

5.3. Zusammenfassend hat der Regierungsrat nicht aufgezeigt, inwiefern die Beschwerdeführerin das ihr zustehende Ermessen pflichtwidrig ausgeübt hätte (vgl. E. 3.1), und auch gestützt auf die Vorbringen der privaten Beschwerdegegner ist keine Überschreitung ihres Beurteilungsspielraums durch die Beschwerdeführerin erkennbar. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV) ist nicht verletzt. Eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) liegt ebenso wenig vor wie eine Entschädigungspflicht aufgrund materieller Enteignung (Art. 26 Abs. 2 BV; vgl. statt vieler BGE 145 II 140 E. 4.1 S. 145).

5.4. Die privaten Beschwerdegegner berufen sich weiter auf "Vergleichsbeispiele im Quartier" und machen damit sinngemäss eine Verletzung ihres Anspruchs auf Gleichbehandlung im Unrecht geltend. Die entsprechenden Voraussetzungen (vgl. dazu statt vieler BGE 1C_373/2020 vom 16. Februar 2021 E. 5.2 mit Hinweis) sind indes nicht erfüllt: Es bestehen keine Hinweise, dass die Beschwerdeführerin im Quartierschutzgebiet "Emmersberg Süd" in ständiger Praxis Balkonprojekte wie dasjenige der privaten Beschwerdegegner genehmigt und sie das auch in Zukunft zu tun gedenkt.

6. Wie vorstehend dargelegt, hat Beschwerdeführerin den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum nicht überschritten. Indem der Regierungsrat mit der Gutheissung des Rekurses sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Beschwerdeführerin gesetzt hat, hat er in unzulässiger Weise in deren Gemeindeautonomie eingegriffen (vgl. E. 3.1). Die Beschwerde erweist sich demnach als begründet, sie ist gutzuheissen. [...]