



## ENTSCHEIDSAMMLUNG (ES)

URTEILSDATUM: 16.02.2010

INSTANZ: VERWALTUNGSGERICHT DES KT. LUZERN

ZUSAMMENGEFASST IN: ES VLP-ASPAN Nr.4236

URTEIL: VGE 16.02.2010

URTEIL VGE VOM 16. FEBRUAR 2010

# VERBINDLICHKEIT DER ISOS- GUTACHTEN

Die besonderen Gutachten nach Art. 17a NHG konkretisieren die Schutzziele des ISOS und sind in gleichem Mass verbindlich wie jene nach Art. 7 und 8 NHG. Ermessensspielräume, welche die kantonalen und kommunalen Ästhetikvorschriften sowie die Bestimmungen zum Denkmalschutz gewähren, sind ISOS-konform auszuüben.

Les expertises spéciales selon l'art. 17a LPN concrétisent les buts de protection de l'ISOS et présentent la même force obligatoire que les expertises réalisées sur la base de l'art. 7 et de l'art. 8 LPN. La liberté d'appréciation aménagée par les dispositions cantonales et communales sur l'esthétique ainsi que par les prescriptions relatives à la protection des monuments, doit être exercée de manière conforme aux buts de l'ISOS.

Le perizie speciali ai sensi dell'art. 17a LPN concretizzano gli obiettivi di protezione dell'ISOS e sono in ugual misura vincolanti al pari delle perizie formulate negli art. 7 e 8 LPN. I margini di manovra derivanti da prescrizioni estetiche cantonali e comunali nonché le disposizioni sulla conservazione dei monumenti storici vanno applicati conformemente all'ISOS.

## VERBINDLICHKEIT DER ISOS-GUTACHTEN

Zusammenfassung aus: ES VLP-ASPAN Nr. 4236

Streitig ist die Baubewilligung für einen Neubau anstelle des Gebäudes z auf Grundstück Nr. z sowie der Umbau des Gebäudes y auf Grundstück Nr. y. Im Juli 2008 erfolgte die Unterschutzstellung der Gebäude y und z mit der Publikation im Kantonsblatt. Das Gericht ersuchte die kantonale Denkmalpflege um einen Amtsbericht betreffend die Frage der Verträglichkeit der geplanten Bauvorhaben mit den Aspekten des Denkmal- und des Ortsbildschutzes. Im Dezember 2008 fand eine Begehung der Altstadt Sursee statt. Daraufhin erstellten die ENHK und die EKD im April 2009 das Gutachten betreffend Neubau und Sanierung der Gebäude y und z. Mit Urteil vom 16. Februar 2010 heisst das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut.

E. 5b: Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz sind der Ansicht, dem Gutachten der eidgenössischen Kommissionen mangle es an rechtlicher Verbindlichkeit. Eine solche komme lediglich den im Rahmen der kantonalen Unterschutzstellung der Gebäude y und z formulierten Schutzziele zu, nicht aber den von der ENHK und der EKD definierten. Denn gemäss Art. 69 Abs. 1 und Art. 78 Abs. 1 BV liege die Zuständigkeit im Bereich der Kultur sowie des Natur- und Heimatschutzes bei den Kantonen.

E. 5c/aa: Kann bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Anlass zu einem Gutachten gibt jeweils eine mögliche, schutzzielbezogene Beeinträchtigung der (Inventar-) Objekte. Um aber beurteilen zu können, ob das in Frage stehende (Bau-)Vorhaben wirklich zu einer Beeinträchtigung führen würde, muss man wissen, was durch die Inventarisierung des Objektes geschützt ist. In diesem Sinne ist es Aufgabe der Kommissionen, im Rahmen der Begutachtung die Schutzziele des ISOS bzw. die daraus abzuleitenden Massnahmen zu konkretisieren.

E. 5b/bb: Zuständige Kommissionen nach Art. 25 Abs. 1 NHG sind die ENHK und die EKD. Bei der Wahrung der Interessen des Natur- und Heimatschutzes sowie der Denkmalpflege im Zusammenhang mit der Er-

füllung von Bundesaufgaben wirken die Kommissionen durch ihre Gutachten obligatorisch (Art. 7 NHG) und fakultativ (Art. 8 NHG). Obwohl die ENHK und die EKD beratende Kommissionen sind und nicht Entscheidbehörden, sind sie angesichts ihrer Zusammensetzung, ihren Mitteln und ihrer Arbeitsweise im Ergebnis als verwaltungsunabhängige Fachkommissionen zu betrachten. Ihren Gutachten kommt grosse Verbindlichkeit zu. Zwar unterliegen sie der freien richterlichen Prüfung, das entscheidbefugte Gericht darf sich jedoch nur bei Vorliegen triftiger Gründe über die fundierte und sachkundige Expertise der ENHK und/oder der EKD hinwegsetzen. In diesem Sinne kommt den besonderen Gutachten nach Art. 17a NHG in gleicher Weise Verbindlichkeit zu, wie jenen nach Art. 7 und 8 NHG.

E. 5b/cc: Dass die Inventare nach Art. 5 NHG sowie die damit verbundenen Schutzziele aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes bzw. der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 6 Abs. 2 NHG nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe unmittelbar verbindlich sind, ändert nichts an der Verbindlichkeit der Gutachten nach Art. 17a NHG. Die Kantone haben sie folglich bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Die alsdann massgebenden Pläne und Vorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts, insbesondere die Bestimmungen zum Ortsbild- und Denkmalschutz, sind vor diesem Hintergrund ISOS-konform anzuwenden.

E. 5b/dd: Insgesamt lässt es sich nicht beanstanden, wenn das Gericht auf das Gutachten der ENHK und der EKD abstellt, solange keine triftigen Gründe dagegen sprechen. Ebenso wenig kann es als willkürlich gelten, wenn die eidgenössischen Kommissionen die Schutzziele der Inventarisierung im Rahmen eines Gutachtens konkretisieren.

E. 6a: Das Erhaltungsziel A gebietet die Substanzerhaltung, mitunter die integrale Erhaltung aller Bauten, Anlageteile und Freiräume sowie die Beseitigung störender Eingriffe. Es besteht grundsätzlich ein Abbruch- und ein Neubautenverbot und Veränderungen bedürfen detaillierter Regelungen

E. 6b: Die Gebäude y und z liegen an der Schnittstelle zwischen der Oberstadt und dem Unteren Graben sowie am Ende des prominentesten der erhaltenen historischen Hauptstrassenverläufe. Mit Blick auf die Schutzziele erachten die Kommissionen die Eingriffe im Hin-

---

terhaus für zu gross. Das Hinterhaus habe sodann einen wichtigen Stellenwert in der Grabenzeile und diese bzw. der Charakter des Grabens solle erhalten bleiben.

Dahingegen erscheinen ihnen der Abbruch und ein Neubau anstelle des heutigen Vorderhauses vertretbar. Allerdings beurteilen sie die geplante Höhe des Neubaus als empfindlichen Eingriff in das Gassenprofil. Im Widerspruch mit den Schutzziele entstehen eine schwere Beeinträchtigung des ISOS-Objekts. Das Projekt müsse daher in seiner Höhe deutlich redimensioniert und mit einer anderen Dachform versehen werden. Im Ergebnis vermag nach Ansicht der Kommissionen weder das Sanierungsprojekt betreffend das Haus y noch das Neubauprojekt betreffend das Haus z den formulierten Schutzziele zu genügen. Die Altstadt Sursee als ISOS-Schutzobjekt würde durch das geplante Projekt beeinträchtigt. Die Schlussfolgerungen der EKD und der ENHK basieren auf sachlich fundierten, schlüssigen und objektiv nachvollziehbaren Gründen. Für das Verwaltungsgericht besteht daher kein Anlass, von den im Gutachten vorgenommenen fachwissenschaftlichen Feststellungen abzuweichen

E. 6d: Nach den überzeugenden Feststellungen der EKD und der ENHK, die sich vor Ort bestätigen lassen, geht mit dem bewilligten Projekt eine Beeinträchtigung eines ISOS-Schutzobjektes und eine Verletzung der damit verbundenen Schutzziele einher, gleichsam ein Verstoss gegen die Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes. Die kantonalen und kommunalen Ästhetikvorschriften sowie die Bestimmungen zum Denkmalschutz sind so anzuwenden, dass die ISOS-Schutzziele erreicht werden.

Ist der angefochtene Entscheidung nicht vereinbar mit den bundes-, kantonal- und kommunalrechtlichen Vorgaben im Bereich des Denkmal- und Ortsbildschutzes, muss das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde diesen aufheben. Dies drängt sich hier umso mehr auf, als sowohl die EKD als auch die ENHK, mithin zwei Fachgremien, nach zweimaliger Begutachtung des Baustandortes befanden, das Projekt gliedere sich nicht in die Umgebung ein und die historische Bausubstanz werde zu wenig geschützt. In diesem Sinne erweist sich die Beschwerde als begründet und der angefochtene Entscheidung ist aufzuheben.

## URTEIL IM ORIGINAL

Rechtsprechung

Gericht/Verwaltung: Verwaltungsgericht

Abteilung: Verwaltungsrechtliche Abteilung

Rechtsgebiet: Bau- und Planungsrecht

Entscheiddatum: 16.02.2010

Fallnummer: V 08 48

LGVE: 2010 II Nr. 10

Leitsatz: Art. 5, 17a und 25 Abs. 1 NHG; Art. 23 Abs. 4 und 25 Abs. 1 lit. a, d und e NHV; § 140 PBG; Art. 18 Abs. 1, 25 Abs. 9 und 10 BZR der Stadt Sursee. Die besonderen Gutachten nach Art. 17a NHG konkretisieren die Schutzziele des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und sind in gleichem Mass verbindlich wie jene nach Art. 7 und 8 NHG. Ermessensspielräume, welche die kantonalen und kommunalen Ästhetikvorschriften sowie die Bestimmungen zum Denkmalschutz gewähren, sind ISOS-konform auszuüben.

Rechtskraft: Diese Entscheidung ist rechtskräftig.

Entscheid:

Mit Entscheid vom 22. Januar 2008 erteilte der Stadtrat Sursee die Baubewilligung für einen Neubau anstelle des Gebäudes z auf Grundstück Nr. z sowie den Umbau des Gebäudes y auf Grundstück Nr. y. Dagegen liess A Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen. Im Kantonsblatt vom 5. Juli 2008 erfolgte die Publikation der Unterschutzstellung der Gebäude y und z (der Unterschutzstellungsentscheid datiert vom 15.11.2007). Daraufhin ersuchte das Gericht die kantonale Denkmalpflege um einen Amtsbericht betreffend die Frage der Verträglichkeit der geplanten Bauvorhaben mit den Aspekten des Denkmal- und des Ortsbildschutzes. Der entsprechende Amtsbericht datiert vom 15. August 2008. Da die Baugrundstücke Nrn. y und z im Perimeter eines Ortsbildes von nationaler Bedeutung liegen, ersuchte das Verwaltungsgericht am 26. September 2008 die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege

(EKD) um eine Stellungnahme. Auf Ersuchen der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) fand am 16. Dezember 2008 eine Begehung der Altstadt Sursee statt. Am 21. April 2009 erstellten die ENHK und die EKD das Gutachten betreffend Neubau und Sanierung der Gebäude y und z. In der Folge fragten der Stadtrat Sursee sowie die Beschwerdegegnerin die kantonale Denkmalpflege um eine Stellungnahme zum eidgenössischen Gutachten an und beauftragten Prof. B mit der Ausarbeitung eines weiteren Gutachtens. Mit Urteil vom 16. Februar 2010 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut.

Aus den Erwägungen:

5. - a) Nachdem sich aufgrund des Baustandortes eine weitere fachliche Beurteilung der Situation aufdrängte, gelangte das Verwaltungsgericht mit Schreiben vom 26. September 2008 an die EKD und ersuchte diese um eine Stellungnahme nach Art. 17a NHG. Nach der Durchführung eines Augenscheins, der im Beisein der Parteien und Parteivertreter, Vertreter der Stadt Sursee und der kantonalen Denkmalpflege, einer Delegation des Verwaltungsgerichts und weiteren Interessierten stattfand, erarbeiteten die ENHK und die EKD in Zusammenarbeit ein Gutachten (vom 21.4.2009).

b) Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz sind der Ansicht, dem Gutachten der eidgenössischen Kommissionen mangle es an rechtlicher Verbindlichkeit. Eine solche komme lediglich den im Rahmen der kantonalen Unterschutzstellung der Gebäude y und z formulierten Schutzziele zu, nicht aber den von der ENHK und der EKD definierten. Denn gemäss Art. 69 Abs. 1 und Art. 78 Abs. 1 BV liege die Zuständigkeit im Bereich der Kultur sowie des Natur- und Heimatschutzes bei den Kantonen.

c/aa) Das ISOS ist ein Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG (vgl. die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9.9.1981 [VISOS; SR 451.12]). Kann bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Sofern ein Vorhaben

ansteht, das zwar keine Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG darstellt, aber ein Objekt beeinträchtigen könnte, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt oder anderweitig von besonderer Bedeutung ist, erstatten die Kommissionen besondere Gutachten im Sinne von Art. 17a NHG (Art. 25 Abs. 1 lit. e NHV). Anlass zu einem Gutachten gibt somit jeweils eine mögliche, schutzzielbezogene Beeinträchtigung der (Inventar-)Objekte. Es handelt sich um Fälle, wo durch das in Frage stehende Vorhaben der natürliche und kulturelle Wert eines Objektes beeinträchtigt werden könnte, also gerade das, was ihre nationale bzw. besondere Bedeutung ausmacht. Dient das Gutachten dazu, möglichen (künftigen) Beeinträchtigungen begegnen zu können, wird es sich auf die Frage konzentrieren, in welchem Ausmass ein Objekt zu schützen ist. Denn dass die Inventarobjekte in besonderem Mass ungeschmälert zu erhalten oder jedenfalls grösstmöglichst zu schonen sind, ist vom Gesetzgeber bereits entschieden worden (Art. 6 Abs. 1 NHG). Um aber beurteilen zu können, ob das in Frage stehende (Bau-)Vorhaben wirklich zu einer Beeinträchtigung führen würde, muss man wissen, was durch die Inventarisierung des Objektes geschützt ist (vgl. Leimbacher in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997, N 15 zu Art. 7 und N 4ff., insb. N 12 zu Art. 17a). In diesem Sinne ist es Aufgabe der Kommissionen, im Rahmen der Begutachtung die Schutzziele des ISOS bzw. die daraus abzuleitenden Massnahmen zu konkretisieren.

bb) Zuständige Kommissionen nach Art. 25 Abs. 1 NHG sind die ENHK und die EKD (vgl. Leimbacher, a.a.O., N 7 zu Art. 7 mit Verweisen). Sie sind die beratenden Kommissionen des Bundes für Angelegenheiten des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege (Art. 23 Abs. 4 und 25 Abs. 1 lit. a NHV). Neben der Beratungsfunktion kommt ihnen - wie erwähnt - auch eine Begutachtungsfunktion zu (Art. 25 Abs. 1 lit. d und e NHV). Bei der Wahrung der Interessen des Natur- und Heimatschutzes sowie der Denkmalpflege im Zusammenhang mit der Erfüllung von Bundesaufgaben wirken die Kommissionen durch ihre Gutachten obligatorisch (Art. 7 NHG) und fakultativ (Art. 8 NHG) mit. Die Kantone können gestützt auf Art. 17a NHG bei Erfüllung kantonaler Aufgaben auf die gutachterlichen Dienste dieser Fachkommissionen zurückgreifen, sofern bestimmte Objekte von besonderer Bedeutung beeinträchtigt werden können (Leimbacher, a.a.O., N 5 zu Art. 25). Die Gutachterfunktion ist somit eine Aufgabe, welche die ENHK und die

EKD von Gesetzes wegen wahrzunehmen haben. In der Praxis werden die Kommissionen indessen nicht nur für Gutachten im Sinne von Art. 7, 8 und 17a NHG beigezogen. Sie werden auch regelmässig von Gerichten, Bundes- und Kantonsbehörden sowie Gemeinden konsultiert (Leimbacher, a.a.O., N 6 zu Art. 25 mit Verweisen auf VPB 1991, 47 und 1990, 163f.). Obwohl die ENHK und die EKD beratende Kommissionen sind und nicht Entscheidbehörden, sind sie angesichts ihrer Zusammensetzung, ihren Mitteln und ihrer Arbeitsweise im Ergebnis als verwaltungsunabhängige Fachkommissionen zu betrachten. Ihren Gutachten kommt grosse Verbindlichkeit zu (Leimbacher, a.a.O., N 9 zu Art. 25). Zwar unterliegen sie der freien richterlichen Prüfung, das entscheidbefugte Gericht darf sich jedoch nur bei Vorliegen triftiger Gründe über die fundierte und sachkundige Expertise der ENHK und/oder der EKD hinwegsetzen (vgl. Leimbacher, a.a.O., N 12 zu Art. 17a; vgl. auch: BG-Urteil 2A.315/2001 vom 26.11.2001, E. 2c/aa). Allfällige Abweichungen vom Gutachten müssen begründet werden. Sie sind dann zulässig, wenn die Glaubwürdigkeit eines Gutachtens durch die Umstände ernsthaft erschüttert ist. Bestehen Zweifel an der Richtigkeit eines Gutachtens und werden dennoch keine ergänzenden Abklärungen vorgenommen, kann sich das als rechtswidrig erweisen (BGE 132 II 269 E. 4.4.1; BG-Urteil 2C\_823/2008 vom 21.7.2009, E. 3.3, je mit Hinweisen). In diesem Sinne kommt den besonderen Gutachten nach Art. 17a NHG in gleicher Weise Verbindlichkeit zu, wie jenen nach Art. 7 und 8 NHG (Leimbacher, a.a.O., N 12 zu Art. 17a).

cc) Dass die Inventare nach Art. 5 NHG sowie die damit verbundenen Schutzziele aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes bzw. der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 6 Abs. 2 NHG nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe unmittelbar verbindlich sind, ändert somit nichts an der Verbindlichkeit der Gutachten nach Art. 17a NHG. Dies umso weniger, als den Inventaren nach Art. 5 NHG materiell Konzeptcharakter im Sinne von Art. 13 RPG zukommt (BGE 135 II 213 E. 2.1; Leimbacher, a.a.O., N 28 zu Art. 6; vgl. Bühlmann in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2009, N 16 zu Art. 13). Die Kantone haben sie folglich bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Die alsdann massgebenden Pläne und Vorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts, insbesondere die Bestimmungen zum Ortsbild- und Denkmalschutz, sind vor diesem Hintergrund ISOS-konform anzuwenden. Die

im ISOS enthaltenen Hinweise zur Schutzwürdigkeit eines Objekts sind daher auch bei der Erfüllung kantonalen Aufgaben zu beachten (vgl. zum Ganzen; BGE 135 II 212 E. 2.1; URP 2005 S. 634ff.; Leimbacher in: VPL ASPAN [Hrsg.], Bundesinventare, Bern 2000, S. 69 mit Hinweisen auf URP 1998 S. 546ff.; Rausch/Marti/Griffel, Umweltrecht, Zürich 2004, Rz. 527ff. und 565). dd) Insgesamt lässt es sich damit nicht beanstanden, wenn das Gericht auf das Gutachten der ENHK und der EKD abstellt, solange keine triftigen Gründe dagegen sprechen. Ebenso wenig kann es als willkürlich gelten, wenn die eidgenössischen Kommissionen die Schutzziele der Inventarisierung im Rahmen eines Gutachtens konkretisieren.

6. - a) Das Gebiet der Altstadt Sursee, an deren südöstlichem Eingang die Baugrundstücke liegen, ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in der (höchsten) Aufnahmekategorie A eingestuft. Es gilt das (höchste) Erhaltungsziel A und die räumliche sowie die architekturhistorische Qualität wird als bedeutend bewertet (Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton Luzern, Band 1.2, S. 509). Neben den namhaften Einzelbauten werden vor allem die Gassenzüge der Altstadt als besonders intakt beschrieben. Ganz allgemein haben Gebiete oder Baugruppen der Aufnahmekategorie A ursprüngliche Substanz, d.h. die Mehrheit der Bauten und Räume hat historisch die gleiche epochenspezifische oder regionaltypische Prägung. Das Erhaltungsziel A gebietet die Substanzerhaltung, mitunter die integrale Erhaltung aller Bauten, Anlagenteile und Freiräume sowie die Beseitigung störender Eingriffe. Es besteht grundsätzlich ein Abbruch und ein Neubautenverbot und Veränderungen bedürfen detaillierter Regelungen (vgl. Erläuterungen zum ISOS). Angesichts der Lage des Baustandortes am Rand des Zentrums (Gebiet 1) sind nach Ansicht der eidgenössischen Kommissionen auch der Vorstadtbereich (Baugruppe 0.2) und der ehemalige Stadtgraben (Umgebungszone 1) als Schutzobjekte zu betrachten und in die Überlegungen einzubeziehen. Beiderorts gilt gemäss ISOS das Erhaltungsziel A bzw. a. Während die Umgebungszone 1 im Inventar als weitgehend unverbauter Grüngürtel im Bereich des ehemaligen Stadtgrabens umschrieben wird, der für die Abgrenzung des historischen Stadtkerns von grösster Bedeutung ist, herrscht im Vorstadtbereich eine vorwiegend aus Bürgerhäusern des 18. und 19. Jahrhunderts bestehende Bebauung (Ortsbilder von nationaler Bedeutung, a.a.O., S. 509f.). Wie erwähnt, postuliert das ISOS die Klärung und Verbesserung dieser räumlich unentschiedenen Situation am

Münsterplatz und dem südlichen Eingang zur Altstadt durch bauliche Massnahmen (Ortsbilder von nationaler Bedeutung, a.a.O., S. 517 2. Spalte).

b) Wie die Kommissionen im Gutachten feststellen und auch am Augenschein ersichtlich war, liegen die Gebäude y und z an der Schnittstelle zwischen der Oberstadt und dem Unteren Graben sowie am Ende des prominentesten der erhaltenen historischen Hauptstrassenverläufe. Der Gassenzug vom ehemaligen Obertor bis zum Rathaus ist nach Auffassung der Kommissionen der einzige mit einer offensichtlich präsenten Abwicklung ähnlicher Häuserfronten auf beiden Gassen und mit kontinuierlichen Perspektiven in beiden Richtungen - sowohl zum Münsterplatz wie zum Rathaus hin. Zudem lassen sich Reste der früheren Befestigung heute lediglich noch im Bereich des Obertors finden, was die Situation dort archäologisch und denkmalpflegerisch besonders wertvoll mache. In Bezug auf das Hinterhaus (Gebäude y) stellen sie fest, dieses sei in die Grabenzeile eingebunden und unterscheidet sich äusserlich kaum von den benachbarten Bauten, deren Fassaden auf das 19. Jahrhundert zurückgingen. In der Schlichtheit der Abfolge ähnlich traufständiger Häuser, in ihrem ungestörten Bezug zum Graben mit meist eingeschossigen Vorbauten und Gärten, an denen die Parzellierung noch heute ablesbar sei, und in der Abtreppung ihrer Giebel und Traufen aufgrund der Topographie erkennen die ENHK und EKD eine hohe räumliche, architektonische und städtebauliche Qualität. Gleichzeitig ist im Innern des Hinterhauses die rund 800 Jahre zurückreichende Geschichte des Baues ablesbar. So sind von der in die Jahre 1481/82 zurückgehenden Holzriegelkonstruktion noch die Zwischenwand, die Deckenbalken und der Dachstuhl erhalten. Gesamthaft betrachtet würden die Aspekte des Situations- und Eigenwertes den Bau in den Rang eines bedeutenden Denkmals heben. Dahingegen liesse sich im Vorderhaus mit Ausnahme von Teilen der rückseitigen Mauer keine mittelalterliche Substanz mehr feststellen. Die heute noch erhaltene Substanz gehe mehrheitlich auf das 19. und 20. Jahrhundert zurück. Im Innern hätten sich nur noch bescheidene Reste der historischen Ausstattung erhalten. Gestützt auf diese Feststellungen definieren die Kommissionen die Schutzziele für den Baustandort wie folgt:

- Erhaltung der historischen Substanz des Hinterhauses;
- Sorgfältige Eingliederung der Neubauteile und Neubauten hinsichtlich Volumen, Material und Architektursprache in die historisch gewachsene Struktur der

Altstadt und deren Umgebung;

- Wahrung des Charakters des heutigen Gassenprofils in der Oberstadt;

- Wahrung des heutigen Charakters von Graben und Grabenzeile.

Mit Blick auf diese Schutzziele erachten die Kommissionen die Eingriffe im Hinterhaus für zu gross. Wesentliche Teile des mittelalterlichen Bestandes, unter anderem der gesamte Dachstuhl hätten sich ebenso erhalten wie die neuzeitlichen Bauetappen, insbesondere die Fassade des 19. Jahrhunderts als Teil der Aufreihung ähnlicher Fassaden der Grabenzeile. Die historische Substanz sei in ihrer Gesamtheit für diese Baute von Bedeutung und dementsprechend gemäss den Schutzziele uneingeschränkt zu erhalten. Das Projekt vernachlässige die Geschichte der Neuzeit, die Teil der gewachsenen Struktur des Hauses und für das Verständnis seiner heutigen Erscheinung unabdingbar sei. Negativ beurteilten sie insbesondere, dass der spätmittelalterliche Dachstuhl seiner tragenden Funktion beraubt wird, vielmehr müsse er in ein statisches Sanierungskonzept einbezogen werden. Dadurch könne auch auf die Dacherrhöhung verzichtet werden. Zudem zähle auch die grabenseitige Fassade zur historischen Substanz, weshalb sie zu erhalten sei. Das Hinterhaus habe sodann einen wichtigen Stellenwert in der Grabenzeile und diese bzw. der Charakter des Grabens solle erhalten bleiben.

Dahingegen erscheinen ihnen der Abbruch und ein Neubau anstelle des heutigen Vorderhauses vertretbar. Allerdings beurteilen sie die geplante Höhe des Neubaus als empfindlichen Eingriff in das Gassenprofil. Zwar erachten auch die Kommissionen die Höhe der Baute z vor dem Brandfall von 1987 als massgebend. Doch der geplante Bau sei deutlich höher als das ehemalige Haus in seinem Bestand vor dem Brand von 1987 und überrage die benachbarten Häuser. Hinzu komme, dass er altstadtseitig bis zum Übergang von der Oberstadt zum Rathausplatz wahrnehmbar und optisch wirksam sei. Die Überhöhe der Baute sowie die Dachterrasse und das Flachdach seien fremd im Ortsbild und störten den städtebaulichen Gesamtzusammenhang. Die zu einer Turmform führende Fünfgeschossigkeit wäre in solcher Ausprägung singulär und Dachterrassen kämen nur auf untergeordneten Bauteilen vor. Von einer Eingliederung der Baute in die Umgebung könne nicht gesprochen werden. Durch diesen Widerspruch mit den Schutzziele entstehe eine schwere Beeinträchtigung des ISOS-Objekts. Das Projekt müsse daher in seiner Höhe deutlich redimen-

sioniert und mit einer anderen Dachform versehen werden.

Im Ergebnis vermag nach Ansicht der Kommissionen weder das Sanierungsprojekt betreffend das Haus y noch das Neubauprojekt betreffend das Haus z den formulierten Schutzziele zu genügen. Die Altstadt Sursee als ISOS-Schutzobjekt würde durch das geplante Projekt beeinträchtigt. Ein Abweichen von dieser Auffassung der Fachkommissionen würde sich nach ständiger Rechtsprechung nur rechtfertigen, wenn das Gutachten auf einer falschen Auslegung des Gesetzes beruhen oder irrtümlicherweise tatsächliche Feststellungen, Lücken oder Widersprüche enthalten würde (BGE 110 Ib 56 E. 2, 108 Ib 512 E. 5 mit Hinweisen; VPB 1990, 163 E. 2b). Ein solcher Tatbestand liegt hier nicht vor. Die Schlussfolgerungen der EKD und der ENHK basieren auf einem sachlich fundierten, schlüssigen und objektiv nachvollziehbaren Gutachten. Die Experten haben sich zweimal vor Ort ein Bild über die Situation verschafft. Im Übrigen kann das Gericht die Einschätzungen der Experten aufgrund seiner eigenen Wahrnehmungen anlässlich des Augenscheins bestätigen. Für das Verwaltungsgericht besteht daher kein Anlass, von den im Gutachten vorgenommenen fachwissenschaftlichen Feststellungen abzuweichen.

c) Die Schlüssigkeit des eidgenössischen Gutachtens wird auch durch das Gutachten von Prof. B, das nach Vorliegen des eidgenössischen Gutachtens von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin in Auftrag gegeben worden ist, nicht wesentlich in Frage gestellt. Freilich liegt dies nicht an seiner - zumindest teilweise - Natur als Parteigutachten. Dieser Umstand allein lässt prinzipiell nicht auf die fehlende Aussagekraft eines Gutachtens schliessen, zumal Erfahrung und hohe Fachkompetenz von Prof. B nicht bezweifelt werden. Das Gericht hat aber die ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen nach pflichtgemäßem Ermessen zu würdigen (§ 59 VRG).

Das Gutachten von Prof. B ist vor dem Hintergrund des konkreten Rechtsstreites zu relativieren. So ist der Gutachter im Wesentlichen der Meinung, das Siegerprojekt müsse grundsätzlich respektiert werden, da es auf einem anerkannten, sorgfältig durchgeführten Wettbewerbsverfahren basiere mit eindeutigen fachlichen und politischen Entscheidungen. Ausserdem liege es rechtlich im Zuständigkeitsbereich des Kantons, sei von kompetenten Fachleuten und der kantonalen Denkmalpflege von Beginn an begleitet, von allen zuständigen fachlichen und politischen Stellen des Kantons bewilligt und vom Bundesamt für Kultur unterstützt worden.

Der Ansicht ist aus diversen Gründen zu widersprechen: Was den Einwand der Zuständigkeit des Kantons betrifft, wird auf die Erwägung 5c verwiesen. Im Weiteren vermag die alleinige Beteiligung einer Behörde, sei dies eine Fach- oder eine politische Behörde, nicht zu verhindern, dass das Gericht gestützt auf das geltende Recht eine objektive und unabhängige Entscheidung findet. Das Einholen einer Stellungnahme gestützt auf Art. 17a NHG ist rechtmässig und war für das Gericht geboten. Die Durchführung eines qualifizierten Ideen- und Projektwettbewerbes - selbst wenn er der SIA Norm 142 genügt - und/oder die Tatsache, dass politische Instanzen das Projekt begrüßen, kann nicht dazu führen, dass dem Verwaltungsgericht weitere Sachverhaltsabklärungen und Beweismassnahmen und damit letztlich eine unabhängige Würdigung der Situation verwehrt bleiben. Ebenso wenig steht die finanzielle Unterstützung von Bund und Kantonen einer fachlichen Einschätzung entgegen. Als Nachjurierung kann das Vorgehen des Verwaltungsgerichts bzw. das daraufhin ergangene Gutachten der eidgenössischen Kommissionen auf jeden Fall nicht bezeichnet werden. Vielmehr handelt es sich um eine Prüfung der Rechtmässigkeit des bewilligten Projekts. Entscheidend ist, dass Prof. B beide Facheinschätzungen - die eidgenössische wie die kantonale - prüfte und beurteilte. Dabei fällt ins Gewicht, dass dem Gutachten der ENHK und der EKD nicht etwa jegliche Aussagekraft abgesprochen wird oder Widersprüche beanstandet werden. Im Gegenteil: In seinen Schlussfolgerungen empfiehlt Prof. B bestimmten Aspekten der eidgenössischen Kommissionen Rechnung zu tragen und das Bauvorhaben entsprechend zu ändern. Damit wird aber im Ergebnis eine Kompromisslösung vorgeschlagen, die zwar (auch) einer professionellen Beurteilung entspricht, in der Konsequenz aber darauf hinausläuft, dass das hier zu beurteilende Projekt mit den Schutzziele des ISOS auch seiner Ansicht nach wenigstens partiell nicht vereinbar ist. Im vorliegenden Fall ist aber das geplante Projekt ohne etwelche Modifikationen oder Weiterentwicklungen zu beurteilen.

d) Nach den überzeugenden Feststellungen der EKD und der ENHK, die sich vor Ort bestätigen lassen, geht mit dem bewilligten Projekt eine Beeinträchtigung eines ISOS-Schutzobjektes und eine Verletzung der damit verbundenen Schutzziele einher, gleichsam ein Verstoss gegen die Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes. Diese Unvereinbarkeit mit dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz kann nicht zugelassen werden. Vielmehr sind die kantonalen und

kommunalen Ästhetikvorschriften sowie die Bestimmungen zum Denkmalschutz so anzuwenden, dass die ISOS-Schutzziele erreicht werden. Zwar kommt den lokalen Behörden bei der Anwendung von Ästhetikklauseln, wie sie in Art. 18 Abs. 1, 25 Abs. 9 und 10 des Bau- und Zonenreglementes (BZR) der Stadt Sursee vom 23./24. Oktober 1989 sowie § 140 PBG formuliert werden, ein Ermessensspielraum zu. Auch der in § 5 Abs. 1 DSchG und Art. 25 Abs. 7 BZR postulierte Erhalt historischer Bausubstanz öffnet einen Spielraum in Bezug auf die zu treffenden Massnahmen. Diese Ermessensspielräume werden aber durch übergeordnete Vorgaben, wie es die Schutzziele der ISOS-Objekte sind, begrenzt. In diesem Sinne verstösst der angefochtene Entscheid gegen die Art. 18 Abs. 1, 25 Abs. 9 und 10 BZR sowie § 140 PBG. Soweit die kantonale Denkmalpflege und die Vorinstanz zudem weniger weit gehende Erhaltungsmassnahmen angeordnet haben als die eidgenössischen Kommissionen, liegt zudem eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 NHG und Art. 25 Abs. 7 BZR vor. Dabei kann nicht gesagt werden, § 140 PBG und Art. 25 Abs. 9 und 10 BZR würden sich gegenseitig ausschliessen. Vielmehr ergänzen bzw. schränken sie sich gegenseitig ein, sei es, dass sie unterschiedliche Fragen beantworten oder dieselben Fragen verschieden detailliert regeln. Da Ästhetikklauseln durchaus eigenständige Bedeutung haben und einen über die übrigen Bestimmungen der Grundordnung hinausgehenden Schutz gewähren, kann ihre Verletzung auch dann zur Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids führen, wenn die übrigen Bauvorschriften eingehalten sind (BG-Urteil 1P.709/2004 vom 15.4.2005, E. 2.3). Übt also die Vorinstanz das ihr aufgrund der besagten Normen zustehende Ermessen in unhaltbarer Weise aus, hat das Verwaltungsgericht korrigierend einzugreifen. Ist der angefochtene Entscheid nicht vereinbar mit den bundes-, kantonal- und kommunalrechtlichen Vorgaben im Bereich des Denkmal- und Ortsbildschutzes, muss das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde diesen aufheben. Dies drängt sich hier umso mehr auf, als sowohl die EKD als auch die ENHK, mithin zwei Fachgremien, nach zweimaliger Begutachtung des Baustandortes befanden, das Projekt gliedere sich nicht in die Umgebung ein und die historische Bausubstanz werde zu wenig geschützt. In diesem Sinne erweist sich die Beschwerde als begründet und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben.

Damit erübrigt es sich zu prüfen, ob den angeführten Merkblättern oder dem Entwurf der Altstadtverordnung von 1984 ein verbindliches Flachdachverbot ent-

---

nommen werden kann. Auch kann offen bleiben, ob die Art. 18 Abs. 1 und/oder 25 Abs. 10 BZR generell ein Flachdachverbot für die Altstadt Sursee statuieren