

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

II. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Entscheid vom 26. Mai 2006

In der Beschwerdesache
(2A 06 11)

Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, Spitalgasse 1, 1700 Freiburg,
Beschwerdeführerin,

gegen

1. den **Oberamtmann des Seebezirks**, Schloss, 3280 Murten,
2. die **X.**

Beschwerdegegner,

betreffend
Bausache,
Umbau eines Bauernhauses in einem schützenswerten Ortsbild,
Dachgestaltung,
(Entscheid des Oberamtmannes vom 21. Dezember 2005)

hat sich ergeben:

- A. Die X. ist Eigentümerin eines im Jahre 1872 erstellten Bauernhauses in der Gemeinde Salvenach (...). Das etwa 11 m hohe, 10 m breite und 31 m lange Gebäude ist seit Juni 2000 im Verzeichnis der unbeweglichen Kulturgüter mit dem Wert C (= Objekt von durchschnittlicher Qualität: "repräsentatives Objekt aufgrund gewisser wesentlicher Elemente, deren ursprüngliche Substanz erhalten ist"; vgl. Art. 48 Abs. 1 des Ausführungsreglements vom 17. August 1993 zum Gesetz über den Schutz der Kulturgüter [ARKGSG, SGF 482.11]) eingetragen und im Anhang 1 des Planungs- und Baureglements der Gemeinde Salvenach vom 4. Juli/12. November 2002 (PBR) auf der "Liste der geschützten Gebäude der Gemeinde Salvenach" verzeichnet. Salvenach als Dorf ist im Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgeführt (vgl. Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS, SR 451.12]).

Das Haus, das nicht mehr für landwirtschaftliche Zwecke genutzt wird, befindet sich in der Dorfzone. Diese ist für eine gemischte Nutzung von landwirtschaftlichen Bauten, diesen zugeordneten Gewerbebetrieben (Käserei, Schmiede usw.), Dienstleistungsbetrieben (Ladengeschäfte, Büros, Wirtschaft) und Wohnungen vorgesehen (Art. 20 PBR).

- B. Die X. plant, einen Teil des Bauernhauses umzubauen und Wohnungen zu erstellen. Am 30. März 2005 reichte sie ein entsprechendes Baugesuch ein.

Die Kulturgüterkommission und das Amt für Kulturgüter (KGA) verfassten am 19. Mai 2005 je ein ungünstiges Gutachten und verlangten die nochmalige Überarbeitung des Projekts. Sie kritisierten die vorgesehenen Dach- und Fassadengestaltung. Die Bauherrschaft nahm darauf gewisse Änderungen vor, trotzdem beurteilten die erwähnten Behörden das Bauvorhaben weiterhin negativ. Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) widersetzte sich in seinem Bericht vom 16. August 2005 der projektierten Dachterrasse, befürwortete aber die übrigen Umbauarbeiten.

Der Vizeoberamtmann des Seebezirks führte am 20. September 2005 einen Augenschein durch. Darauf änderte die X. ihr Projekt erneut ab. Soweit aus den neuen Plänen ersichtlich, sollen im vorderen Teil des Bauernhauses, wo sich die ursprünglichen Wohnungen und das Tenn befinden, im Erd-, Ober- und Dachgeschoss je eine Wohnung und unter dem Dach drei Estriche gebaut werden. Vom ungefähr 31 m langen Dach sind etwa 14,5 m vom Umbau betroffen.

An der Südwestfassade soll eine sich ungefähr in der Mitte des Daches befindliche Lukarne abgebrochen und statt dessen an einem anderen Platz, wo sich jetzt ein Dachfenster befindet, eine Art Dachaufbaute erstellt werden.

Diese wird als "Loggia unter Lukarne" bezeichnet. Es handelt sich um einen, in das Dach eingezogener, also nicht vorspringender Balkon, der mit einem Dach versehen ist und offene Sitzplätze schafft. Man gelangt vom Innern der Dachwohnung durch eine Tür auf diesen Balkon. Der besagte Dachaufbau weist ein Mass von etwa 3 m Länge und 4 m Höhe (gemessen Boden/First) auf. Weiter verbleibt auf dem Dach ein bereits bestehendes Dachfenster und zusätzlich wird ein neues erstellt. Das Dach der Nordostseite wird nach dem Ausbau 7 Dachfenster aufweisen.

Der hintere Teil des Bauernhauses (Ställe) ist vom aktuellen Bauvorhaben nicht betroffen; immerhin ist auf einigen Plänen vermerkt, dass dort später ebenfalls Wohnungen erstellt werden sollen.

Die Kulturgüterkommission und das KGA hielten weiterhin (teilweise) an ihren ungünstigen Gutachten fest.

- C. Mit Verfügung vom 21. Dezember 2005 bewilligte der Vizeoberamtmann der X. unter zahlreichen Nebenbestimmungen den Umbau ihres Gebäudes. Er führte unter anderem aus, dass er den Einwänden der Kulturgüterkommission und des KGA "keine Folge" gebe, "da die neue Variante den Vorschriften des Gemeindefreglements entspricht". Eine weitergehende Begründung hinsichtlich der Dachgestaltung fehlt.

Gegen diese Baubewilligung erhob die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) am 13. Februar 2006 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg und beantragt, die erteilte Baubewilligung aufzuheben und der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen. Ihre Kritik richtet sich, soweit nachvollziehbar, ausschliesslich nur noch gegen die auf der Südwestfassade vorgesehene Dachgestaltung, die nach ihrer Ansicht nicht den Gemeindevorschriften entspricht und nicht in ein geschütztes Ortsbild passt.

In seiner Eingabe vom 15. Februar 2005 schliesst der Vizeoberamtmann auf Abweisung der Beschwerde, Denselben Antrag stellt am 15. März 2006 die Gemeinde Salvenach. Das BRPA reichte am 20. März 2006 eine Vernehmlassung ein, ohne indes einen konkreten Antrag zu stellen. Die X. beantragt Abweisung der Beschwerde. Zur Illustration legte sie ein umfangreiches Fotodossier vor, mit dem sie belegen will, dass ihr Bauvorhaben den ortsüblichen historischen Formen entspricht.

Auf die übrigen Parteivorbringen wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Urteilsgründen zurückgekommen.

- D. ...

E. ...

**Der II. Verwaltungsgerichtshof
zieht in Erwägung:**

1. a) Das Verwaltungsgericht ist gestützt auf Art. 176 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG, SGF 710.1) und Art. 114 Abs. 1 lit. c des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG, SGF 150.1]) zur Behandlung der gegen die Baubewilligung des Vizeoberamtmannes des Seebezirks gerichteten Beschwerde zuständig.
 - b) Die Befugnis der EKSD, gegen den Entscheid des Vizeoberamtmannes Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben, ergibt sich aus Art. 7 Abs. 5 RPBG.
 - c) ...
 - d) Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
2. Der hier massgebliche Sachverhalt ist aus den Akten, namentlich aus den Bauakten, den verschiedenen Gutachten sowie aus der von der X. eingereichten Fotodokumentation hinreichend ersichtlich, weshalb sich ein Augenschein des Verwaltungsgerichts oder des Instruktionsrichters erübrigt.
 3. Anfechtungsgegenstand ist der Entscheid des Vizeoberamtmannes vom 21. Dezember 2005, mit welchem der X. die Bewilligung erteilt wird, in ihrem Bauernhaus drei Wohnungen zu erstellen. Nach dem Wortlaut des Rechtsbegehrens der EKSD ("*... dass die ... erteilte Baubewilligung für den Umbau der Liegenschaft ... aufzuheben sei*") ist zu schliessen, dass das Baubewilligungsgesuch vollumfänglich abgewiesen werden soll. Indes ergibt sich aus den Erwägungen in der Beschwerdeschrift, dass die Absicht der EKSD eine andere ist. Diese äussert sich überhaupt nicht (mehr) zu den geplanten Wohnungen im Erd- und Obergeschoss sowie zu den Fassaden (Tenntor), sondern nur noch zur geplanten "Loggia unter Lukarne". Streitgegenstand ist demnach nicht die Baubewilligung als Ganze, sondern nur noch, aber immerhin, die Dachgestaltung der Südwestfassade. Infolgedessen ist die Frage zu beantworten, ob der Einwand der EKSD, die Lukarne sei überdimensioniert und füge sich nicht in die bauliche Umgebung ein, zutrifft.
 4. a) Nach Art. 19 und 20 des Gesetzes vom 7. November 1991 über den Schutz der Kulturgüter (KGSG, SGF 482.1) werden unbewegliche Kulturgüter mit

den Mitteln und gemäss den Verfahren, die in der Raumplanungs- und Baugesetzgebung (RPBG) vorgesehen sind, unter Schutz gestellt. Gemäss Art. 44 KGSG führt der Staat ein Verzeichnis der Kulturgüter. Es enthält einen Kurzbeschrieb der Kulturgüter, die für den Kanton von Interesse sind. Der Staat hat ebenfalls ein Inventar der geschützten Kulturgüter zu erstellen (Art. 48 KGSG). Das Verzeichnis enthält Angaben zum Wert des Objektes als Kulturgut, zu seinem Zustand und bei unbeweglichen Kulturgütern zu deren Standort innerhalb der Stätte (Art. 47 Abs. 2 ARKGSG). Dem Kulturgut wird ein Wert von entweder "A" (hohe Qualität), "B" (gute Qualität) oder "C" (durchschnittliche Qualität) zugeordnet (Art. 48 ARKGSG).

- b) Nach Art. 7 RPBG begutachtet die Kulturgüterkommission die Raumplanungs- und Bauprojekte, welche die im Inventar aufgeführten Objekte sowie die öffentlichen Gebäude des Staates, der Gemeinden und der kirchlichen Körperschaften betreffen (Abs. 3). Auf Antrag der Gemeinden oder des BRPA begutachtet sie Bauvorhaben, die ein ästhetisches oder geschichtliches Interesse verkörpern, und desgleichen Vorhaben, die für die allgemeine Gestaltung einer Landschaft, einer Ortschaft, eines Quartiers, einer Strasse oder eines Platzes, selbst wenn diese nicht im Inventar stehen, von Bedeutung sind (Abs. 4). Ortsbilder, Gebäude u.a.m. können Schutzzonen zugewiesen werden oder Gegenstand besonderer Vorschriften oder einer besonderen Schutzmassnahme bilden. Diese können ein vollständiges oder teilweises Bau-, Abbruch- oder Nutzungsverbot vorsehen. Sie bezwecken namentlich, dass in diesen Zonen bewilligte Bauten, Reparaturen und Umbauten in ihrem Stil, in ihren Massen, in ihrem Material und in ihrer Farbe mit der Architektur und dem Ortsbild übereinstimmen (Art. 61 Abs. 1 und Art. 62 RPBG). Eine Unterschutzstellung erfolgt durch die Zonennutzungspläne und die dazugehörigen Vorschriften. Subsidiär und in Ausnahmefällen kann sie durch unabhängige Massnahmen erfolgen (Art. 63 Abs. 1 RPBG). Der Umbau eines unter Schutz gestellten Gebäudes kann nur bewilligt werden, wenn er den Charakter des Gebäudes oder des Ortsbildes nicht beeinträchtigt (Art. 64 Abs. 2 RPBG).
- c) Die Gemeinde ist gehalten, Vorschriften betreffend Zonennutzungsplan mit den diesbezüglichen polizeilichen Vorschriften, welche raumplanerischen Charakter haben, zu erlassen (Art. 66 Abs. 1 RPBG). Die baupolizeilichen Vorschriften sind auch auf geschützte Objekte anwendbar, vorbehalten sind die Wirkungen der Unterschutzstellung (Art. 12 des Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 [ARRPBG, SGF 710.11]).
- d) Hinsichtlich der Dachgestaltung sieht Art. 28 Abs. 1 ARRPBG vor, dass die Baumaterialien und Farben so ausgewählt werden müssen, dass für jeden Bau dessen Einheit und Harmonie in architektonischer Sicht und seine gute Einordnung in die Umgebung gewährleistet sind. Art. 29 Abs. 1 ARRPBG be-

stimmt, dass Form und Neigung der Bedachungen aufgrund der abzudeckenden Flächen und der Nachbargebäude harmonische Verhältnisse aufweisen müssen. Art. 30 ARRFBG regelt die Dachgestaltung und enthält, soweit hier relevant, folgende Vorschriften: Als Dachlukarne versteht man jede Öffnung im Dach, welche zur Belichtung oder Belüftung dient. Diese Bezeichnung umfasst ebenfalls die Dachfenster (Klappen) und die in der Bedachung eingebauten Balkone (Abs.1). Die Gesamtbreite der Dachlukarnen und Dachaufbauten darf $\frac{2}{5}$ der Länge der entsprechenden Fassade oder des entsprechenden Fassadenelementes, wenn diese Absätze aufweisen, nicht übersteigen (Abs. 2). Die Summe der Frontflächen der Dachlukarnen und Dachaufbauten darf $\frac{1}{7}$ der im Vertikalaufriß gemessenen Dachfläche nicht übersteigen (Abs. 3). Abweichungen von den Vorschriften in den Abs. 2 bis 4 können gestattet werden: a) bei Umbauten eines Gebäudes, bei dem der heutige Zustand dies ausnahmsweise rechtfertigt; b) bei Neubauten, bei denen die Form und Grösse der Öffnungen im Dach wesentliche Bestandteile eines harmonischen Architekturkonzeptes von guter Qualität bilden (Abs. 7).

- e) Der Gemeinde ist befugt, bezüglich Dachgestaltung zusätzliche Anordnungen zu erlassen (vgl. Art. 167 Abs. 3 RFBG; Art. 28 Abs. 2 und Art. 29 Abs. 2 ARRFBG). Von dieser Kompetenz hat Salvenach Gebrauch gemacht. So sieht Art. 14 PBR vor, dass alle Gebäude mit Schrägdächern zu versehen sind und andere Dachformen nur bewilligt werden können, wenn sie den ortsüblichen historischen Formen entsprechen und sich gut in das Landschafts- und Ortsbild einfügen (Abs. 1 und 2). Nach Art. 20 PBR haben sich Bauten und Anlagen in Bauart, Volumen, Dachform und Gliederung, Material, Farbe und Umgebungsgestaltung dem bestehenden Dorfbild anzupassen. Dem schützenswerten Ortsbild von nationaler Bedeutung ist dabei Rechnung zu tragen (Abs. 2). Der architektonische Charakter der neuen Bauten soll in Einklang mit den Nachbarbauten und der für das Ortsbild charakteristischen Bauten sein, insbesondere was die Dimensionen, die Proportionen, die Anordnung der Öffnungen und das Verhältnis zwischen den Bauten und ihren Aussenräumen betrifft. Diese Vorschrift gilt auch im Fall eines Umbaus von bestehenden Gebäuden (Abs. 5 lit. c). Die Gesamtbreite der Dachflächenfenster, Dachlukarnen und Dachaufbauten müssen die Bestimmungen des Art. 30 ARRFBG einhalten. Dort, wo Dachlukarnen und Dachaufbauten bewilligt werden, wird die Breite mit dem Faktor 1.5 multipliziert. Die Summe der Frontflächen der Dachlukarnen und Dachaufbauten darf $\frac{1}{10}$ der im Vertikalaufriß gemessenen Dachfläche nicht übersteigen. Flachkollektoren und Solarzellen zur Sonnenenergienutzung sind innerhalb der Dorfzone nicht möglich. Dachterrassen und störende Dachaufbauten wie Sendeantennen, Parabolantennen, Sonnenkollektoren und Ähnliches sind nicht zugelassen (Abs. 5 lit. e).

Nach Art. 27 Abs. 1 PBR müssen die geschützten Gebäude, die im Zonen-nutzungsplan eingetragen und auf der Liste im Anhang zu diesem Reglement aufgeführt sind, in ihrer Substanz und in ihren Hauptkomponenten eingehalten werden. Veränderungen an einem solchen Gebäude oder an seiner Um-ggebung müssen der Kulturgüterkommission zur Begutachtung unterbreitet werden. Dem Baubewilligungsverfahren muss ein Vorgesuch gemäss Art. 184 RPBG vorausgehen.

Abs. 2 des Art. 27 PBR nimmt Bezug auf das KGSG und bestimmt, dass sich der Schutz des Gebäudes auf die Strukturen, die äusseren und inneren Ele-mente und gegebenenfalls auf die Umgebung und das Ortsbild ausdehnt. Bei einem Gebäude, das mit dem Wert "C" qualifiziert wird, umfasst der Schutz die Aussenhülle (Fassade, Dach) des Gebäudes.

Im Anhang 2 des PBR ist unter dem Titel "Kulturgüterdienst - Empfehlungen für geschützte Bauten" unter anderem Folgendes festgehalten:

"Merkmale des Daches

Die Dachform, insbes. Dachneigung sowie die Teile des Dachüberstandes ist zu erhalten.

Der Ausbau des Dachgeschosses ist so zu gestalten, dass möglichst wenige Dachöffnungen notwendig sind.

Die Beleuchtung des Dachgeschosses soll in erster Linie über die Giebelseiten er-folgen.

Zusätzliche Öffnungen zur Beleuchtung sollen als Dachflächenfenster ausgeführt werden, in gewissen Fällen sind auch Lukarnen möglich.

Der Einbau von Dachflächenfenstern oder Lukarnen darf keinesfalls zu Verände-rung des Dachstuhl führen, weder im Bereich der Hauptelemente noch der Sparren. D.h. die Öffnungen sind entsprechend zu dimensionieren. (Lage zwischen Sparren).

Für das Eindecken ist das ursprüngliche Material zu verwenden, oder falls nicht möglich, naturrot gebrannte Ziegel."

- f) Wie eingangs erwähnt, ist das Dorf Salvenach im Bundesinventar der schüt-zenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgeführt und mithin ein Objekt von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451). Die in die-sem Inventar enthaltenen Objekte unterstehen dem verstärkten Schutz von Art. 6 NHG und verdienen die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung. Diese Forderung darf allerdings nicht im Sinne ei-nes Veränderungsverbotes missverstanden werden. Die geforderte unge-schmälerte Erhaltung bedeutet nicht, dass an einem Inventar-Objekt über-haupt nichts mehr verändert werden darf. Die Objekte sind oft mehrere Quadratkilometer gross und schliessen auch Siedlungen mit ein. Ein Verän-derungsverbot wäre ein praktisches Unding. In grösseren Objekten finden sich immer Bauten, die von den Schutzziele nicht erfasst zu sein brauchen.

So tangiert beispielsweise sogar der Abbruch einer Baute die Schutzziele nicht zwingend (JÖRG LEIMBACHER, *in* Kommentar NHG, Zürich 1997, N 5 und 12 zu Art. 6).

- g) Zu bemerken ist weiter, dass das ISOS bloss ein Konzept des Bundes im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) ist. Selbst den Bund und die eine Bundesaufgabe erfüllenden Kantone bindet es nur bedingt. Bundesbehörden haben bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben, beispielsweise bei der Erarbeitung und Genehmigung von Plänen oder der Erteilung von Bewilligungen und Konzessionen, Konzepte und Sachpläne zu berücksichtigen. Hier geht es jedoch nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe. Eine direkte rechtliche Wirkung, die Kantone, Gemeinden und Private bindet, ist aus dem Inventar nicht abzuleiten. Die Bestandesaufnahme dient den Kantonen und Gemeinden als Grundlage für deren eigene Schutzplanung. Das ISOS ist für Kantone und Gemeinden mithin nur insofern beachtlich, als es bei der Überarbeitung der Richtplanung einfließen sollte. Der Umstand, dass ein Objekt im Inventar aufgeführt ist, ist zwar nicht bedeutungslos. Das Inventar hat aber bloss den Charakter einer Interessensbekundung des Bundes, das bei den Abwägungen entsprechend zu berücksichtigen ist. Es hat für private Grundeigentümer keine direkte rechtliche Wirkung, es sei denn, der Kanton habe dem Inventar auf seiner Stufe eine entsprechende Rechtswirkung gegeben (PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 4. A., Bern 2002, S. 392 und 394; LUKAS BÜHLMANN, *in* Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, N 41 ff. zu Art. 13). Dies ist im Kanton Freiburg auf Gesetzesstufe offenbar nicht der Fall.
- h) Im Übrigen ist, wie schon gesagt, der Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone (siehe auch Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), und ihnen obliegt es gemäss Art. 17 RPG auch in erster Linie, die für den Schutz bedeutender Ortsbilder erforderlichen Massnahmen zu treffen. Nach Art. 45 ff. RPBG, insbesondere Art. 61 Abs. 1 lit. c RPBG, ist der Ortsbildschutz im Kanton Freiburg Sache der Gemeinden; es ist somit deren Aufgabe, ihr Ortsbild zu beurteilen und die erforderlichen Schutzmassnahmen zu treffen.
5. a) Nach den Ausführungen der EKSD sind, weil das besagte Gebäude geschützt ist, die Spezialvorschriften des PBR strikte anzuwenden. Zwar vertrete das BRPA in seinem Zusatzgutachten vom 20. Dezember 2005 die Ansicht, das Projekt respektiere hinsichtlich der Dachaufbauten die quantitativen Vorschriften, obwohl "eine Variante mit mehreren, kleinen Öffnungen dem Ortsbild besser angepasst wäre". Mit diesem Vorbringen vergesse das BRPA, dass das PBR nicht nur Vorschriften quantitativer Art (Vorschriften über Ausmasse und das Verhältnis zu Fassadenbreite und Dachfläche) ent-

halte, sondern auch solche über die Qualität, die es einzuhalten gelte. Das PBR bezeichne die herkömmliche Dachlandschaft als wichtiges Merkmal des Ortsbildes von Salvenach und lege für das ganze Gemeindegebiet Wert auf sorgfältige Gestaltung der Dächer (Art. 14 PBR). Die als Lukarne gestaltete Dachöffnung müsse im Einklang mit den Nachbarbauten und den für das Ortsbild von nationaler Bedeutung charakteristischen Bauten sein, insbesondere was die Dimensionen und die Proportionen anbelange.

Kein Nachbargebäude und kein für das Ortsbild bestimmendes Gebäude weise in seinem Dach so grosse Öffnungen auf, wie das vom Oberamt bewilligte. Die geplante Lukarne sei unbestreitbar ein Fremdkörper im geschützten Ortsbild. Bei vernünftiger Betrachtung lasse sich nicht behaupten, dass diese die Proportionen sprengende, überdimensionierte Lukarne im Einklang mit den Nachbarbauten und die für das Ortsbild charakteristischen Bauten stehe, wie dies Art. 20 Abs. 5 lit. c PBR verlange.

Die Spezialvorschriften, die sich ausdrücklich mit den Dachaufbauten befassen, verbieten die Anlage von Dachterrassen. Dieses Verbot bezwecke offensichtlich, überdimensionierte Aufbauten zu vermeiden, um den traditionellen Charakter der Dachlandschaft zu wahren. Die strittige Lukarne ist so gross geplant, weil sie eine Dachterrasse ("Loggia unter Lukarne") umfasse, also eine Dachaufbaute, wie sie vom PBR ausdrücklich verboten sei.

Das BRPA hebe im genannten Zusatzgutachten hervor, dass eine andere Variante dem Ortsbild besser angepasst wäre. In diesem Fall stelle sich die Frage, ob man sich innerhalb eines Ortsbilds von nationaler Bedeutung wirklich mit einer auch nach Auffassung des BRPA qualitativ schlechteren Lösung zufrieden geben wolle, zumal ja auch die Aussenhülle (Fassade und Dach) des Gebäudes selbst unter Schutz stehe (Art. 27 PBR) und damit der Eigenwert des Gebäudes und der Wert des "Ensembles" (Ortsbild) gleichermaßen zurückhaltende Sorgfalt bei der Anlage und Gestaltung neuer Elemente verlangten.

Aber auch wenn die geplante Lukarne die quantitativen Vorschriften des PBR erfüllen würde, wären die höheren Anforderungen an die Gestaltung der Dachlandschaft, die vom PBR ausdrücklich gestellt werden, nicht erfüllt. Sie missachte den massstäblichen Bezug zur ortsüblichen und herkömmlichen Bauweise, der insbesondere in der Dorfzone gefordert werde.

Es werde nur ein "konstruktiv und funktionell" klar umrissener Teil des Gebäudevolumens umgebaut, nämlich das Wohnhaus und das ehemalige Tenn. Es sei daher sinnvoll, die Ausmasse der erlaubten Dachaufbauten im Verhältnis zu der Fassadenlänge und der Dachfläche des vom Umbau betroffenen Bauvolumens zu bestimmen, und nicht im Verhältnis zur gesamten Fassadenlänge und zur gesamten Fläche der entsprechenden Dachflanke. Weil das vom Umbau betroffene Bauvolumen nicht irgend ein Abschnitt des

Gebäudes sei, sondern ein konstruktiv und funktionell definierter, sei diese Unterscheidung nicht willkürlich.

Wenn jetzt die gesamte Breite und die gesamte Fläche des Daches als Berechnungsgrundlage für Dachaufbauten über dem Wohnteil beansprucht werde, würden die Möglichkeiten für den nicht mehr genutzten Wirtschaftsteil empfindlich eingeschränkt. Solange nicht ein Gesamtprojekt vorliege, sei es nicht zuletzt im Interesse der "harmonischen und rationellen Entwicklung" (Art. 1 PBR) sinnvoll, das vom Umbau betroffene Bauvolumen als für die Berechnung massgebend zu berücksichtigen.

Gerade bei einem Gebäude dieser Art (Wohnhaus mit angebauteer ehemaliger Stallscheune) sei damit zu rechnen, dass durch Erbteilung oder Verkauf in absehbarer Zeit zwei Einheiten im Sinne des Grundbuchs entstehen würden. Aus der Sicht des Ortsbildschutzes könne es nicht toleriert werden, einer neuen Einheit - nämlich die ehemalige Stallscheune - wiederum im vollen reglementarischen Ausmass Dachaufbauten zu erlauben, ohne zu berücksichtigen, dass die reglementarischen Möglichkeiten bereits ausgeschöpft wurden, als das ganze Bauernhaus noch eine Einheit bildete. Auch aus dieser Perspektive sei es sinnvoll, ja einzig richtig, das vom Umbau betroffene Bauvolumen als massgebend zu berücksichtigen.

Folge man der Berechnungsweise, die das vom Umbau betroffene Bauvolumen zu Grunde lege, müsse man feststellen, dass das Projekt nicht dem PBR entspreche. Die Gesamtbreite der Dachflächenfenster und Lukarnen auf der südseitigen Dachflanke überschreite die erlaubte Breite um mehr als 25 %.

Es stehe nicht im Ermessen des Vizeoberamtmannes, die qualitativen Vorschriften des PBR nicht anzuwenden. Die Ausführung der fraglichen Lukarne liefe den mit der Ortsplanung der Gemeinde Salvenach ergriffenen Massnahmen zum Schutz des Gebäudes und namentlich des Ortsbildes von nationaler Bedeutung zuwider. Wenn die Baubewilligung nicht aufgehoben werde, bedeutete dies einen empfindlichen Rückschlag für die kantonale Politik im Umgang mit den Ortsbildern von nationaler Bedeutung.

- b) Das BRPA weist im Wesentlichen die Behauptung der EKSD zurück. Deren Behauptung, dass für die Berechnung der Dachaufbauten nur die Fassadenlänge und die Dachfläche des vom Umbau betroffenen Bauvolumens herangezogen werden könnten und mithin die Gesamtbreite der Dachflächenfenster und Lukarnen auf der südseitigen Dachflanke die erlaubte Breite um mehr als 25 % überschreite, sei dem Wortlaut von Art. 30 ARRPPBG, auf welchen Art. 20 Abs. 5 Ziff. e PBR verweise, nicht zu entnehmen. Das streitbetroffene Gebäude weise für den Wohnteil und den Ökonomieteil eine durchgehende Fassade sowie eine durchgehende Dachfläche auf. Entsprechend sei in Anwendung des eindeutigen Wortlauts von Art. 30 Abs. 2 ARRPPBG für die Be-

rechnung der Gesamtbreite der Dachlukarnen und Dachaufbauten die ganze Fassade einzubeziehen. Mithin sei die Berechnung für die vorliegende Dachlukarne in korrekter Weise vorgenommen und die erlaubte Breite nicht überschritten.

Wenn die X. die im PBR vorgegebenen Möglichkeiten in Sachen Dachflächenfenster, Dachlukarnen und Dachaufbauten bereits bei diesem teilweisen Ausbau voll ausschöpfe, so stehe das PBR dem nicht entgegen. Jedoch sei diesem Umstand bei einem Baugesuch für einen weiteren Umbau Rechnung zu tragen.

- c) Die X. weist darauf hin, dass viele, über das ganze Dorf Salvenach verteilte charakteristische Bauten Lukarnen und Tenneinfahrten aufweisen würden. Beide seien als Dacheinschnitte beziehungsweise Dachaufbauten zu betrachten und prägten das Dorfbild. Die geplante Lukarne werde etwas mehr als die doppelte Grösse der bestehenden, jedoch weniger als die Hälfte der ebenfalls als Dachöffnungen zu betrachtenden Tenneinfahrten aufweisen und könne deshalb nicht als überdimensioniert betrachtet werden. Sie stehe im Einklang mit den Nachbarbauten und störe die Dachlandschaft nicht. Sie stelle keinen Fremdkörper dar und trage der Gesamtdimension des Gebäudes Rechnung (lediglich 3 % der gesamten Dachfläche).

In Salvenach seien die alten schützenswerten Häuser mit Lukarnen und Tenneinfahrten über die ganze Länge des Dorfes verteilt. Es gebe keine Konzentration um das Bauobjekt herum, weshalb nicht von einem charakteristischen Dorfzentrum gesprochen werden könne. In unmittelbarer Nähe des Bauobjektes seien Neubauten entstanden und weitere seien geplant. Viele davon, insbesondere hinsichtlich Dachaufbauten, seien kaum oder überhaupt nicht auf die bestehenden Gebäude in der Nachbarschaft abgestimmt; so seien zum Beispiel die charakteristischen Dachgiebelabschrägungen nicht vorhanden. Die vorgebrachten Alternativlösungen würden einen Eingriff in die Fassade des Gebäudes bedingen und hätten demnach einen empfindlichen Eingriff in die charakteristische Riegelbaufassade zur Folge. Sie (die X.) hätte sich deshalb für die dem Ortsbild und der Dachlandschaft gut angepasste Lukarnenvariante entschieden, was den ortsüblichen historischen Formen entspreche. Auch bestehe kein Projekt zum weiteren Ausbau des Gebäudes, weshalb dieser Aspekt nicht Gegenstand der Beschwerde sein könne.

- d) Die Gemeinde Salvenach bringt vor, dass das Gebäude über viel ungenutzten Raum verfüge. Vom Volumen her könnten problemlos 5 bis 8 Wohnungen realisiert werden, ohne dass zusätzliches Land verbaut werden müsse. Die Fassade bleibe in ihrer Substanz voll und ganz erhalten und die Lukarne stelle keinen Fremdkörper für das Ortsbild dar, sondern trage den Gesamtdimensionen des Gebäudes Rechnung (die Lukarne mache lediglich 3 % der

gesamten Dachfläche aus) und bringe Tageslicht in den Wohnraum. Auch berücksichtige das Bauvorhaben die Vorgaben des PBR. Das Ortsbild des Dorfes werde aus der Zeit vor oder um 1800 vor allem durch grossvolumige Bauernhäuser, die je nach Lage, Standort aber auch Herkunft der Erbauer, unterschiedliche Baustile haben, geprägt. Die Dachöffnungen dieser Gebäude seien sehr unterschiedlich und zum Teil sehr gross. Die vielen schützenswerten Gebäude in Salvenach zeugten von grosser Bereitschaft der Bevölkerung, Bestehendes zu erhalten. Dies zu erreichen, bedinge ein Zusammenwirken von verschiedenen Faktoren, wie unter anderem der Wille der Eigentümer, ihre alten Liegenschaften zu pflegen und mit grossen, eigenen finanziellen Mittel zu renovieren.

6. a) Der Auffassung der EKSD, dass für die Summe der anrechenbaren Dachaufbauten nur die vom Umbau betroffenen Dach- und Fassadenflächen zu berücksichtigen seien, kann nicht gefolgt werden. Das Gebäude der E. weist je eine durchgehende Fassaden- und Dachfläche auf. Es handelt sich um ein Haus und nicht etwa um zusammengebaute Häuser; es besteht nach aussen keine eigentliche Trennung zwischen Wohnhaus und Stallungen. Es könnte allenfalls nur dann von zwei eigenständigen Gebäuden gesprochen werden, wenn jeder Teil eine vom anderen abgegrenzte separate Grundfläche und sich in einem gewissen Masse auch optisch verselbstständigt hat (CHRISTOPH FRITZSCHE / PETER BÖSCH, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2003, S. 13-5). Das ist hier eindeutig nicht der Fall, weshalb ein als Einheit zu betrachtendes Gebäude vorliegt; auf die jetzigen oder zukünftigen Eigentumsverhältnisse kann es nicht ankommen. Insofern ist dem BRPA zuzustimmen, das bei der Berechnung der Fläche der Dachaufbauten (Art. 30 Abs. 2 und 3 ARRFBG) die Gesamtfläche des Daches zu berücksichtigen ist.
- b) Das BRPA berücksichtigte bei der Berechnung der zulässigen Flächen der Dachaufbauten die jeweiligen Gesamtfassaden und stellte fest, dass die gesetzlichen Vorschriften eingehalten sind. Diese Schlussfolgerung wird von niemanden in Frage gestellt, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass in baupolizeilicher Hinsicht die von der X. vorgesehenen Dachaufbauten grundsätzlich bewilligungsfähig sind.

Bei diesem Ergebnis müssen sich die X. und ihre Rechtsnachfolger bewusst sein, dass bei einem allfälligen Umbau des hinteren Teils des Gebäudes für den Einbau von Dachaufbauten kein oder weniger Platz wird zur Verfügung stehen.

7. Das Vorhaben der X. verstösst klar gegen Art. 20 Abs. 5 lit. e PBR. Es wird eine Dachterrasse erstellt, die nicht zulässig ist. Mithin kann schon aus diesem Grund die Baubewilligung nicht erteilt werden.

Aber selbst wenn die baupolizeiliche Bewilligungsfähigkeit gegeben wäre, kommt es allein nicht darauf an. Nach dem Bundesgericht (Urteil vom 15. April 2005, 1P.709/2004) sind nicht nur die geltenden Baunormen einzuhalten, sondern auch allfällige strengere ästhetische Schutzvorschriften zu erfüllen. Das streitbetroffene Gebäude ist als unbewegliches Kulturgut unter Schutz gestellt und im Verzeichnis mit dem Wert "C" aufgeführt. Es ist jedoch nicht einer Schutzzone zugewiesen, aber immerhin Bestandteil des geschützten Ortsbildes von Salvenach. Auch ist es nicht Gegenstand besonderer Vorschriften oder besonderer Schutzmassnahmen.

Es kann nicht in Frage gestellt werden, dass ein geschütztes Ortsbild durch die Dachgestaltung schon eines einzelnen Objektes beeinträchtigt werden kann. Das Gebäude der X. verdient somit entsprechenden Schutz und sein äusseres Erscheinungsbild ist nicht zu ändern. Weshalb von diesem Grundsatz auch hinsichtlich des hier streitbetroffenen Grundstücks nicht abzuweichen ist, wird nachfolgend aufgezeigt.

8. a) Vorab gilt es darauf hinzuweisen, dass dem Oberamtmann als Baubewilligungsbehörde ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt. Aus diesem Grund hat sich das Verwaltungsgericht bei der Überprüfung der Baubewilligung eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, umso mehr es bei der Frage der Ästhetik, um die es hier in erster Linie geht, um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt (Art. 78 VRG). Daran ändert nichts, dass diese zurückhaltende Handhabung der Ermessenskontrolle grundsätzlich auf die Respektierung der Gemeindeautonomie zugeschnitten ist; die Gemeinde ist hier weder Baubewilligungsbehörde noch Beschwerdeführerin.

Das Verwaltungsgericht darf den angefochtenen Entscheid nur aufheben, wenn der Oberamtmann sein Ermessen missbraucht, überschritten oder sonst wie rechtsverletzend gehandhabt hat (Art. 77 VRG). Beruht der Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände, so hat das Verwaltungsgericht ihn zu respektieren und soll nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Oberamtmanes setzen; es darf erst dann eingreifen, wenn sich die vorinstanzliche Ermessensausübung als offensichtlich unvertretbar erweist (ALFRED KÖLZ / JÜRIG BOSSHART / MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, N. 19 zu § 20); nimmt es statt dessen eine eigene umfassende Beurteilung des Bauvorhabens vor, so überschreitet es in willkürlicher Weise seine eigene Kognition.

Gerade wo die Natur der Streitfrage Schwierigkeiten bereiten kann, etwa, ob eine Baute architektonisch gut gestaltet ist, auf die bauliche Umgebung Bezug nimmt, das Ortsbild nicht beeinträchtigt, und in besonderen Masse örtliche Verhältnisse zu würdigen sind, hat das Verwaltungsgericht Zurückhaltung auszuüben. Die Gemeinden sind in der Regel besser in der Lage, die

Bau- und Ortsbildgeschichte, ihre Absichten in der Ortsbildpflege und das kommunale Stil- und Geschmacksempfinden zu berücksichtigen. Dass jedoch nicht der Geschmack der Baubehörde dafür massgebend sein kann, was architektonisch gut gestaltet ist, sich an die landschaftliche und bauliche Umgebung anpasst oder darauf Bezug nimmt, liegt auf der Hand. Vielmehr lässt sich dies vernünftigerweise nur nach allgemeingültigen architektonischen und objektivierbaren Kriterien beurteilen (vgl. PVG 1994 Nr.19).

- b) Ästhetikvorschriften haben eine eigenständige Bedeutung. Sie sind nicht vorneweg eingehalten, sofern die Bauvorschriften respektiert sind, da sich die Schutzbereiche der Ästhetik- beziehungsweise der Bauvorschriften nicht zwingend decken. Die Anwendung einer Vorschrift zum Schutze des Ortsbildes kann daher im Einzelfall zu einer Reduktion des nach der Zonenordnung zulässigen Bauens führen (vgl. BGE vom 15. April 2005 E. 2.3, 2P.709/2004). Bei der Prüfung der Frage, ob den Ästhetikvorschriften nachgelebt wird, kann eine bestehende Praxis, welche auf eine einheitliche und rechtsgleiche ästhetische Beurteilung vergleichbarer Vorhaben ausgerichtet ist, ein taugliches und wichtiges Beurteilungselement darstellen. Sie vermag aber für sich allein noch keine einzelfallbezogene konkrete Beurteilung zu ersetzen (zum Ganzen auch: ISABELLE CHASSOT, La clause esthétique en droit de construction, in Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung, FZR, 1993 S. 95 ff.).

Das Bauvorhaben ist auch aus der Sicht des Ortsbildschutzes zu beurteilen. Das bedeutet, dass die Interessen an dessen Aufrechterhaltung entsprechend zu berücksichtigen sind. Wenn ein Bauvorhaben diesen Anforderungen nicht entspricht, wenn es sich also nicht in befriedigender Weise in die bauliche Umgebung einordnet und mithin den Bestimmungen des PBR widerspricht, ist die Baubewilligung zu verweigern.

9. a) Der Vizeoberamtmann beschränkte sich darauf, festzustellen, dass die Dachaufbauten den Vorschriften des PBR entsprechen. Diese Auffassung ist, wie dargelegt, unrichtig (vgl. oben E. 7). Aber selbst wenn die zutreffen würde, hätte der Vizeoberamtmann auf die Einwände der Kulturgüterkommission und des KGA hinsichtlich Ästhetik eintreten und die besondere Situation des Dorfes Salvenach und des betroffenen Gebäudes beurteilen müssen. Das hat er nicht getan, weshalb er die Begründungspflicht und den Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf Begründung (Art. 66 lit. c VRG) verletzt hat.
- b) Aus den Vorbringen der EKSD und auch aus der Fotodokumentation der X. ergibt sich, dass das Dorf Salvenach, jedenfalls innerhalb des Dorfkerns, seinen ursprünglichen Charakter bewahrt hat. Wenn die EKSD mit dem Hinweis auf diese Tatsache vorbringt, dass die von der X. gewählten Dachauf-

bauten nicht der vorhandenen Umgebung angepasst sind, trifft dies zweifellos zu. Die vorgesehene Lukarne wirkt in ihrer Form (Sitzplätze) und Grösse fremd und unpassend. Sie ist ungewohnt, sticht hervor und orientiert sich nicht an den in Salvenach herrschenden Gegebenheiten. Nirgends sonst gibt es in der Gemeinde Salvenach gleiche oder ähnliche Dachaufbauten. Jedenfalls wird nichts Gegenteiliges behauptet und auch aus der von der X. eingereichten Fotodokumentation ist nichts anderes ersichtlich; es gibt keine Dachterrassen oder Dachbalkone, die in die Dachhaut eingeschnitten sind. Aber selbst wenn einzelne (ähnliche) "Bausünden" vorhanden sein sollten (vgl. etwa Haus 11 mit einer 3fach Lukarne), führen diese nicht dazu, die Bestimmungen des PBR nicht anwenden oder nunmehr geringere Anforderungen an die Dachgestaltung stellen zu wollen. Zudem befinden sich Bauten, auf welche die X. Bezug nimmt und die nach ihrer Auffassung nicht den Bestimmungen des PBR entsprechen, mehrheitlich, namentlich die Neubauten, offensichtlich nicht im vom Ortsbildschutz betroffenen Perimeter.

Das Projekt der X. schafft einen störenden Gegensatz zu den gängigen Lukarnen; das Dach erscheint überladen. Die Absicht der Gemeinde ist aber gerade, dass Bauvorhaben den ortsüblichen historischen Formen entsprechen und sich gut in das Landschafts- und Ortsbild einfügen. Deshalb hat sie den Einbau von Dachterrassen verboten. Wenn sie hier eine andere Meinung vertritt, handelt sie gegen das geltende PBR.

Es muss darum gehen, das Dorf Salvenach und seine stattlichen Bauten, die ursprünglich rein bäuerlichen Charakters gewesen sein dürften, zu bewahren. Wohl sollten neue und zeitgemäss Elemente möglich sein. Sie müssen sich aber an den vorhandenen räumlichen und baulichen Grundmustern orientieren, die das Ortsbild in markanter Weise prägen. Infolgedessen kann ein Bauherr in der gestalterischen Freiheit nicht jede erdenkliche Freiheit genießen.

10. Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass die Auffassung, welche die Gemeinde Salvenach zum Bauvorhaben und im vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahren vorbringt, Art. 25 Abs. 5 lit. s PBR widerspricht und somit nicht vertretbar ist. Sie und der Vizeoberamtmann haben nicht beachtet, dass sich Umbauarbeiten an geschützten Gebäuden in einem geschützten Dorf in der Regel besonders empfindlich auf die Umgebung auswirken, weshalb in diesem Bereich grundsätzlich an die Einordnung besonders hohe und spezielle Anforderungen gestellt werden müssen. Ferner haben sie nicht in Betracht gezogen, dass durch die geplante Gestaltung des Daches das Erscheinungsbild einer ganzen Umgebung sehr stark geprägt wird und dass eine Lukarne eines jener Elemente darstellt, die sofort hervorstechen.

Das Gericht teilt die Auffassung der EKSD, dass die angefochtene Verfügung den Anforderungen der Vorschriften der Gemeinde nicht gerecht wird und

mithin nachhaltige und unerwünschte Folgen für das Dorf Salvenach haben kann. Dachterrassen sind laut Art. 20 Abs. 5 lit. e PBR verboten und trotzdem soll eine solche gestattet werden. Das kann nicht sein. Im Übrigen ist die Befürchtung, die Zulassung der streitbetroffenen Dachgestaltung würde sich für weitere Vorhaben mit ähnlicher Gestaltung präjudiziell auswirken und so zu einer mit Blick auf die herkömmlichen Dachgestaltung unerwünschten baulichen Entwicklung führen, evident.

Mit der Erteilung der Baubewilligung ist der Vizeoberamtmann den massgeblichen speziellen Vorschriften hinsichtlich der geschützten Bauten und des Ortsbildschutzes der Gemeinde Salvenach nicht nachgekommen. Insofern ist die Beschwerde gutzuheissen, die Baubewilligung aufzuheben und die Angelegenheit dem Oberamt des Seebezirks zu neuem Entscheid bezüglich der Dachgestaltung der Südwestfassade zurückzuweisen (Art. 98 Abs. 2 VRG). Die X. wird ihr Projekt zu überarbeiten haben.

11. Mit diesem Entscheid in der Hauptsache wird das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.

202.7; 204.11