

OBERGERICHT

Verwaltungsrechtliche Abteilung

OG V 21 29

Besetzung

Verfahrensbeteiligte

Gegenstand

Entscheid vom 26. Januar 2024

Präsidentin Agnes H. Planzer Stüssi
Vizepräsidentin Lenka Ziegler, Oberrichter Stefan Flury
Gerichtsschreiber Matthias Jenal

A.,

B.,

beide vertreten durch RA Dr. iur. Oliver Bucher,
Baur Hürlimann Rechtsanwälte und Notare,
Oberstadtstrasse 7, 5402 Baden

Beschwerdeführerinnen

gegen

Regierungsrat des Kantons Uri, Rathaus, 6460 Altdorf

Vorinstanz

Einwohnergemeinde Altdorf, Tellsgasse 25, 6460 Altdorf

Baubewilligung; Neubau "Seminarhotel Löwen"

(RRB Nr. 2021-213 vom 13.04.2021)

Prozessgeschichte:

A.

Die Beschwerdeführerinnen beabsichtigen auf den Liegenschaften Nr. 598 und Nr. 603 im Zentrum von Altdorf ein Seminarhotel mit 80 Zimmern, fünf neuen Seminarräumen, einem Gastronomiebereich, zwei Geschäftslokalen sowie eine zweigeschossige Einstellhalle mit 46 Parkplätzen zu errichten. Das Bauvorhaben umfasst insbesondere die Errichtung zweier Neubauten auf der Liegenschaft Nr. 598. Das bestehende Hotel «Zum Schwarzen Löwen» auf der Liegenschaft Nr. 603 soll integrierender Bestandteil des neuen Seminarhotels werden und neben den Hotelzimmern und den Sälen vor allem den Gastronomiebereich beinhalten. Nachdem die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) in ihrem Gutachten vom 20. März 2020 das Projekt als schwere Beeinträchtigung des Ortsbildes beurteilt hatte, wies die Baukommission (BK) Altdorf das Baugesuch in einem ersten Entscheid am 1. April 2020 ab. In der dagegen erhobenen Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Uri wurde unter anderem eine Verletzung der Begründungspflicht durch die BK Altdorf geltend gemacht. Am 13. Mai 2020 widerrief die BK Altdorf ihren ersten Entscheid, um erneut über das Baugesuch zu befinden und den entsprechenden Bauentscheid ausführlicher zu begründen. Mit Verfügung vom 5. August 2020 wies die BK Altdorf das Baugesuch erneut ab. Die dagegen erhobene Verwaltungsbeschwerde der Beschwerdeführerinnen wies der Regierungsrat des Kantons Uri mit Beschluss Nr. 2021-213 vom 13. April 2021 ab.

B.

Gegen den Beschluss des Regierungsrats erhoben die Beschwerdeführerinnen mit Eingabe vom 10. Mai 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht des Kantons Uri (Verwaltungsrechtliche Abteilung). Sie beantragen die Aufhebung des regierungsrätlichen Beschlusses und die Erteilung der Baubewilligung. Eventualiter sei der regierungsrätliche Beschluss aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Auf die Begründung dieser Anträge wird – soweit erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

C.

Auf Antrag der Beschwerdeführerinnen war das gerichtliche Beschwerdeverfahren in der Folge längere Zeit sistiert. Nach parteilich beantragter Wiederaufnahme des Verfahrens verwies der Regierungsrat des Kantons Uri in seiner Vernehmlassung vom 8. Februar 2023 auf die Begründung im angefochtenen Beschluss und edierte die Akten. Die Einwohnergemeinde Altdorf verzichtete mit Eingabe vom 22. Februar 2023 auf eine Stellungnahme.

D.

Auf entsprechende Anfrage des Gerichts teilten die Beschwerdeführerinnen mit Eingabe vom 20. Dezember 2023 mit, dass an der Beschwerde festgehalten und die Fortsetzung des Verfahrens beantragt werde.

Erwägungen:

1.

1.1 Gemäss Art. 122 Planungs- und Baugesetz (PBG, RB 40.1111) sind Entscheidungen, Verfügungen und Pläne, die auf diesem Gesetz oder auf die darauf gestützten Rechtserlasse gründen, nach den Bestimmungen der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV, RB 2.2345) anfechtbar. Der Regierungsrat als Vorinstanz wies die Verwaltungsbeschwerde gegen den Beschluss der Baukommission (BK) Altdorf vom 5. August 2020, in welchem das Baugesuch der Beschwerdeführerinnen abgewiesen wurde, ab. Gemäss Art. 54 Abs. 1 und 2 lit. a VRPV ist gegen Verfügungen des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst oder anders regelt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht zulässig. Ein Ausschluss oder eine andere Regelung liegt nicht vor; das Obergericht des Kantons Uri (Verwaltungsrechtliche Abteilung) ist für die Behandlung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde somit örtlich, sachlich und funktionell zuständig.

1.2 Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 64 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. a VRPV; siehe auch Art. 33 Abs. 3 lit. a Bundesgesetz über die Raumplanung [RPG, SR 700] i.V.m. Art. 89 Abs. 1 Bundesgesetz über das Bundesgericht [BGG, SR 173.110] sowie Art. 111 Abs. 1 und 3 BGG; BGE 137 II 30 E. 2.2.1, 136 II 281 E. 2.1). Die Beschwerdeführerinnen sind als unterlegene Baugesuchstellerinnen durch die angefochtene Verfügung berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerdeführung berechtigt sind.

1.3 Die Beschwerdefrist (Art. 59 Abs. 1 VRPV) sowie die Formvorschriften (Art. 64 i.V.m. Art. 49 Abs. 1 und 2 VRPV) wurden eingehalten. Der Gerichtskostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzutreten.

1.4 Das Gericht prüft die Beschwerde mit voller Sachverhalts- und Rechtskognition (Art. 57 Abs. 1 - 3 VRPV). Allerdings gilt im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren das aus der Begründungspflicht abgeleitete Rügeprinzip (Art. 64 i.V.m. Art. 49 Abs. 1 VRPV). Dieses befugt das Gericht, sich in der Rechtsanwendung auf die gerügten Punkte zu beschränken und den angefochtenen Entscheidung nicht auf alle denkbaren Rechtsverstösse hin zu überprüfen. Nur Mängel im angefochtenen Entscheidung, welche geradezu offensichtlich sind, sind vom Gericht gegebenenfalls auch ohne erhobene Rügen zu

korrigieren (vergleiche Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 20.10.2017, OG V 16 35, publ. in Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in den Jahren 2016 und 2017, Nr. 16 S. 95 E. 4a).

2.

2.1 Von den Beschwerdeführerinnen ist die Realisierung eines Seminarhotels mit 80 Zimmern, fünf neuen Seminarräumen, einem Gastronomiebereich, zwei Geschäftslokalen sowie eine zweigeschossige Einstellhalle mit 46 Parkplätzen geplant. Das Bauvorhaben sieht insbesondere die Errichtung zweier Neubauten auf der Liegenschaft Nr. 598 vor. Das bestehende Hotel «Zum Schwarzen Löwen» auf der Liegenschaft Nr. 603 soll integrierender Bestandteil des neuen Seminarhotels werden und in seiner Substanz und dem äusseren Erscheinungsbild erhalten bleiben. Die Liegenschaften Nr. 598 und Nr. 603 liegen in der Kernzone 1 im Zentrum von Altdorf. Altdorf ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Ortsbild von nationaler Bedeutung aufgeführt (siehe Geoportal des Bundes <https://www.gisos.bak.admin.ch/sites>).

2.2 Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid unter Berücksichtigung der verschiedenen Auslegungselemente zum Schluss (E. 6.6 in fine), die durch die Gemeinde vorgenommene Auslegung von Art. 21 der kommunalen Bauordnung, wonach die Errichtung von zusätzlichen Neubauten in der Kernzone 1 ausgeschlossen sei, sei nachvollziehbar und vertretbar. Zu überzeugen vermöge auch die Auslegung der Gemeinde, wonach aus dem Fehlen von Vorschriften über zusätzliche Neubauten in der Kernzone 1 deren Verbot abzuleiten sei (a.a.O. E. 6.5). Selbst wenn aber die Gemeinde die Errichtung zusätzlicher Neubauten in der Kernzone 1 zulassen würde, sei das Bauvorhaben zurecht nicht bewilligt worden, da die geplante Überbauung nicht mit den geltenden Gestaltungsvorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts zu vereinbaren wäre (a.a.O. E. 7).

2.3 Die Beschwerdeführerinnen machen in ihrer Beschwerde geltend, die von der Vorinstanz vorgenommene Auslegung der einschlägigen Zonenvorschriften führe zu einem weitgehenden Neubauverbot in der Kernzone 1, was einen massiven Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie darstelle. Die kantonale Gesetzgebung schliesse nicht aus, dass der Zonenzweck auch mittels zeitgenössischer Neubauten erreicht werden könne, moderne Bauten im Einzelfall sogar eine Bereicherung für bestimmte Ortsteile bedeuten können. Auch den kommunalen Zonenvorschriften lasse sich kein konkretes Neubauverbot innerhalb der Kernzone 1 entnehmen. Sei eine, wie von der Vorinstanz vorgenommene, Auslegung notwendig, fehle es bereits an der für den massiven Eigentumseingriff genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes. Die Pflicht zur Beachtung der durch das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) geschützten Ortsbilder gelte zwar im Rahmen der die Schutzanliegen umsetzenden Richt- und Nutzungsplanung und im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen, nicht jedoch wenn es um die Auslegung einer

kommunalen Baureglementsbestimmung gehe. Es sei zu berücksichtigen, dass von der ungeschmäler-ten Erhaltung eines durch das ISOS geschützten Ortsbildes bei Vorliegen von regionalen oder lokalen Eingriffsinteressen abgewichen werden könne. Die Vorinstanz führe selber solche anderen öffentlichen Interessen an. Im Weiteren sei ein generelles Neubauverbot unverhältnismässig. Dem Ziel des Ortsbildschutzes könnte damit Rechnung getragen werden, dass das Bauvorhaben die Blickachsen und Ansichten wahre. Für das von der Vorinstanz faktisch angeordnete Bauverbot fehle es an einer ausreichend konkreten gesetzlichen Grundlage und der Eigentumseingriff sei nicht verhältnismässig.

3.

3.1 Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 RPG). Sie unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 Abs. 2 RPG). Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG). Voraussetzung einer Baubewilligung ist unter anderem, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten (Art. 22 Abs. 3 RPG).

3.2 Das kantonale Recht sieht in Art. 21 Abs. 1 PBG verschiedene Zonenarten vor, die alle zur übergeordneten Zonenart der Bauzone gehören, so insbesondere die Kernzone (lit. a). Die Kernzone dient dem Zweck, die Zentrumsfunktion eines Ortsteils zu erhalten, auszubauen oder neu zu schaffen. Dabei sind die ortstypischen Besonderheiten möglichst zu erhalten (Art. 22 Abs. 1 PBG). Neben Wohnbauten sind öffentliche Bauten und mässig störende Betriebe mit zentrumsbildender Funktion zulässig (Art. 22 Abs. 2 PBG). Die Einwohnergemeinde Altdorf unterteilt in ihrer Bauordnung (BO, Altdorfer Rechtsbuch 40.11) die Kernzone in vier Kernzonen(unter)arten, nämlich in die Kernzone 1, 2, 3 und 4. Diese sind im Nutzungsplan Kernzonen dargestellt, wobei bedeutende Bauten im Kernzonenplan als solche bezeichnet werden (Bautypen A, B und C, Art. 11 BO). Die BO sieht in den Art. 10 - 20 allgemeine Bestimmungen für die Kernzonen vor. An Bauten in den Kernzonen werden erhöhte städtebauliche und gestalterische Anforderungen gestellt (Art. 12 Abs. 1 BO). Bauten und Anlagen haben sich in Massstab, Stellung, kubischer Gestaltung und Materialwahl sowie in der Fassaden-, Farb- und Dachgestaltung in das vorhandene Gesamtbild einzufügen. Dabei ist eine passende Verbindung zwischen ortstypischer und zeitgemässer Architektur zu wählen (Art. 12 Abs. 2 BO). Zusammenhängende Höfe und Freiflächen sind grundsätzlich zu erhalten (Art. 19 Abs. 1 BO). Für die Kernzone 1 sieht Art. 21 BO vor, dass das Ortsbild möglichst weitgehend und unverändert zu erhalten ist. Es gilt die geschlossene Bauweise; es ist kein Grenzabstand einzuhalten (Art. 22 Abs. 1 BO). Der Charakter des öffentlichen Strassen-, Gasen- und Platzraumes muss erhalten bleiben (Art. 22 Abs. 3 BO). Dachneigung, Dachform und Material müssen sich in das vorhandene Gesamtbild einfügen (Art. 24 Abs. 1 BO).

3.3

3.3.1 Die im vorliegenden Fall betroffenen Bauparzellen liegen gemäss ISOS Altdorf innerhalb des Gebiets G 1 «altes Dorfzentrum mit städtischen Häuserzeilen, einheitlicher Wiederaufbau nach Brand von 1799» mit dem Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz) sowie der Umgebungszone (U-Zo) I «Rosenberg, mehrheitlich unverbauter Wieshang zwischen Kloster und Dorfkern» mit dem Erhaltungsziel a (Erhalten der Beschaffenheit). Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz [NHG, SR 451]). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Der von den Inventaren ausgehende Schutz ist damit im Grundsatz an eine Interessenabwägung geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen. Diese Schutzbestimmung gilt indes lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet (zum Ganzen: BGE 135 II 209 E. 2.1).

3.3.2 Bundesinventare wie das ISOS sind aber auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleich (BGer 1C_398/2015 vom 09.08.2016 E. 5.3). Für die Kantone (und Gemeinden) folgt daraus eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren, wobei sich keine förmlichen Anforderungen ergeben, wie den Anliegen des Bundesinventars Rechnung zu tragen ist (BGE 135 II 209 E. 2.1 und 3). Die Bundesinventare sind bei der Nutzungsplanung, bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen (BGer 1C_643/2020 vom 07.01.2022 E. 3.2). Den ISOS-Schutzanliegen im Ortszentrum von Altdorf wird vorliegend namentlich durch strengere kommunale Zonen- und Gestaltungsvorschriften Rechnung getragen (vergleiche E. 3.2 hievore; siehe auch Gutachten der ENHK vom 29.03.2018, S. 11 zweitletzter Abschnitt).

3.4 Bei der Anwendung von Ästhetikklauseln und ähnlichen Vorschriften über die gestalterische Einordnung von Bauprojekten ins Ortsbild steht den kommunalen Behörden ein durch die Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 Bundesverfassung [BV, SR 101], Art. 106 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri [KV, RB, 1.1101]) gewährleisteter Beurteilungs- beziehungsweise Ermessensspielraum zu. Ein entsprechender Einordnungsentscheid einer kommunalen Baubehörde darf nur aufgehoben werden, wenn

diese ihren durch die Gemeindeautonomie gewährleisteten Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat. Das trifft insbesondere zu, wenn sie sich von unsachlichen, dem Zweck der anzuwendenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sind die lokalen ästhetischen Interessen gegenüber den privaten und den überkommunalen öffentlichen Interessen an der Errichtung der geplanten Baute abzuwägen (zum Ganzen: BGer 1C_643/2020 vom 07.01.2022 E. 4.3 mit Hinweisen).

4.

Im Rahmen des vorliegenden Bauprojekts soll die Parzelle 598 mit einem in die Westecke gesetzten, hohen Baukörper mit einem südöstlich anschliessenden, zur Strasse traufständigen Anbau (Haus 1) sowie einem C-förmigen rückwärtigen Bau (Haus 2) überbaut werden. Der Neubau Haus 1 erstreckt sich nordwestlich des Hauses Tellsgasse 10/12 (in den Projektunterlagen als «Haus 4» bezeichnet) und von diesem durch einen schmalen, trapezförmigen Zwischenraum getrennt entlang der Tellsgasse bis zum Rosenbergweg hin. Er ist in zwei unterschiedliche Gebäudeteile gegliedert, deren Fassaden leicht geknickt zueinander angeordnet sind. Das Eckgebäude (= der in die Westecke gesetzte hohe Baukörper) soll neu den nordwestlichen Abschluss der Häuserzeile entlang der Tellsgasse bilden und mit einem asymmetrischen Kreuzgiebeldach versehen werden. Die Schnitte zeigen insgesamt vier Geschosse sowie ein Dachgeschoss. Der südöstlich anschliessende dreigeschossige Anbau soll mit einem traufständigen gleichseitigen Satteldach gedeckt werden. Die Fassaden sollen mit einem mineralischen Verputz versehen und die Dächer mit Biberschwanzziegeln gedeckt werden. Der Neubau Haus 2 gliedert sich in drei zusammengebaute, unterschiedliche Gebäudeteile: den Ost-Trakt, den Mittel-Trakt und den West-Trakt. Der Ost-Trakt und der Mittel-Trakt stehen rechtwinklig zueinander und übernehmen nordseitig die Flucht der bestehenden Bruchsteinmauer, welche zugleich die Nordfassade dieser beiden Gebäude bildet. Der West-Trakt wird zum Mittel-Trakt hin leicht abgewinkelt und verschoben angeordnet. Er übernimmt die Flucht des Rosenbergwegs. Zusammen mit den bestehenden Gebäuden Tellsgasse 10/12 und dem Neubau Haus 1 umschliessen die drei Trakte den neu vorgesehenen sogenannten Löwenplatz. Neben den drei Vollgeschossen weist der Westtrakt zusätzlich ein Dachgeschoss auf. Der dreigeschossige Mittel-Trakt verbindet den Ost- und West-Trakt (vergleiche zum Projektbeschrieb: Gutachten ENHK vom 29.03.2018, S. 2 f.).

5.

Die Vorinstanz ist in Bestätigung des kommunalen Bauentscheids zum Schluss gelangt, die Errichtung von zusätzlichen Neubauten in der Kernzone 1 sei ausgeschlossen. Aus dem Fehlen von Vorschriften über zusätzliche Neubauten in der Kernzone 1 sei deren Verbot abzuleiten. Diese Schlussfolgerung

erscheint fraglich. In der Kernzone 1 gelten zwar erhöhte Anforderungen an Bauprojekte, wobei insbesondere das Ortsbild möglichst weitgehend und unverändert erhalten werden soll (vergleiche E. 3.2 hievor). Dennoch gehört die Kernzone 1 zur übergeordneten Zonenart der Bauzone. Die vorinstanzliche Betrachtungsweise suggeriert, dass es in einer Bauzone einer besonderen Bestimmung bedürfe, die (Neu-)Bauten erlaube. Warum dies notwendig sein sollte, erschliesst sich nicht, nachdem es im Begriff der Bauzone angelegt ist, dass in dieser grundsätzlich gebaut werden darf. Eine besondere gesetzliche Grundlage zur Erlaubnis von Neubauten in der Bauzone scheint demnach entbehrlich. Weiter erscheint fraglich, ob es tatsächlich mit Sinn und Zweck der kantonalen und kommunalen Bestimmungen zur Kernzone vereinbar ist, ein im Ergebnis absolutes Neubauverbot anzunehmen. Die Vorinstanz versteht unter «Neubauten» die «Erstüberbauung von Freiflächen» (siehe angefochtener Beschluss E. 6.6). Klar ist, dass zusammenhängende Höfe und Freiflächen in der Kernzone grundsätzlich zu erhalten sind. Auch ist in der Kernzone 1 das Ortsbild möglichst weitgehend und unverändert zu erhalten (vergleiche E. 3.2 hievor). Schon der Wortlaut («grundsätzlich», «möglichst weitgehend») spricht indes gegen die Betrachtungsweise der Vorinstanz. Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass selbst bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe und damit unter dem grundsätzlich strengeren Regime des NHG sogar ein Eingriff in das Ortsbild bei höherwertigen (nationalen) Interessen möglich ist. Warum das auf kantonaler Ebene grundsätzlich anders sein und gleichsam ohne Interessenabwägung praktisch ein absolutes Neubauverbot gelten soll, ist nicht ohne Weiteres einsichtig. Wie es sich damit im Einzelnen verhält, kann jedoch offenbleiben. Die Vorinstanz hat ihren Beschluss mit einer Eventualbegründung versehen, wonach das geplante Bauprojekt eine schwere Beeinträchtigung des Ortsbilds bewirken würde. Diese Beurteilung ist, wie nachfolgend noch aufzuzeigen ist, nicht zu beanstanden, weshalb die von der Vorinstanz geschützte Abweisung des Baugesuchs im Ergebnis zu bestätigen ist.

6.

6.1 Die kommunale Baubewilligungsbehörde hat zur Frage der Vereinbarkeit des streitigen Bauvorhabens mit dem Ortsbild des ISOS-Objekts Altdorf ein Gutachten der ENHK vom 29. März 2018 beziehungsweise vom 20. März 2020 eingeholt. Im Gutachten vom 20. März 2020 wird Folgendes ausgeführt (S. 3):

«Das neue Konzept der Bebauung der Parzelle 598 folgt im Wesentlichen der von der Kommission im Gutachten vom 29. März 2018 als schwere Beeinträchtigung beurteilten Projektstudie, indem es die Zeilenbebauung entlang der Tellsgasse bis zum Rosenbergweg in den platzartigen Aussenraum verlängert. Damit bleiben die folgenden Ausführungen sinngemäss auch für das aktuelle Projekt (*gemäss vorliegend streitigem Baugesuch, Anm. des Gerichts*) gültig: «Konkret würden die Volumina des Neubaus G [aktuell Neubau Haus 1] die wichtige Blickachse von der Kreuzung Tellsgasse-Bahnhofstrasse

aus auf den Kirchplatz und auf die Kirche erheblich beeinträchtigen, und die Wahrnehmung des imposanten Kirchturms wäre von dieser Position aus nicht mehr gegeben. Auch in umgekehrter Richtung würden die Neubauten die Blickbezüge deutlich negativ verändern. Namentlich der Blick auf die prominente, als Hausfassade ausgebildete Nordwestfassade des Gebäudes Tellsgasse 12 würde sowohl vom Kirchenbezirk als auch von der Tellsgasse her verunmöglicht, was dessen Bedeutung als Auftakt zur engeren Ortszentrumsbebauung aufheben würde. Der Blick auf die Umgebung Rosenberg – mit einzelnen Durchblicken auf das ehemalige Kapuzinerkloster –, der bereits heute durch das Alters- und Pflegeheim stark beeinträchtigt ist, würde durch die Neukonfiguration vollständig unterbunden. Auch die spannungsvolle Abwicklung der bergseitigen Tellsgassen-Bebauung mit ihrem Wechsel von annähernd geschlossenen und offenen, zur bergseitig anschliessenden Umgebung durchlässigen Abschnitten würde sich zugunsten einer zunehmend geschlossenen Strassenbebauung negativ verändern und einen bedeutenden Aspekt ihres heutigen wertvollen Charakters einbüßen.» An dieser Beurteilung vermögen auch die gegenüber der Tellsgasse leicht zurückversetzte Lage und der Abstand zum Haus Tellsgasse 12 nichts zu ändern.

Weiter hat die Kommission bereits im Gutachten 2018 dargelegt, dass die Bebauung des heutigen öffentlichen Platzes und eines Grossteils des heutigen, als Parkplatz genutzten Freiraums einen sensiblen Bereich am Übergang in die Umgebungszone besetzt. Obwohl das grosse Volumen des Alters- und Pflegeheims bereits heute eine bedeutende Fläche innerhalb der Umgebungszone beanspruche, kennzeichneten die beiden erwähnten Freiräume auch heute noch einen eigentlichen Siedlungsrand und den Übergang in die Umgebungszone.

Zusammenfassend hält die Kommission fest, dass die geplante Bebauung der Parzelle 598 weiterhin mit sämtlichen Schutzziele des ISOS in Konflikt steht und zu einer schweren Beeinträchtigung des ISOS-Objekts Altdorf führt.»

6.2 Die Vorinstanz hat im angefochtenen Beschluss erwogen (E. 9.1 f.), die ENHK habe gestützt auf Art. 17a NHG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 lit. e Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1) zum Bauprojekt Stellung genommen. Dem Gutachten komme vergleichbar grosses Gewicht zu wie den Gutachten im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben. Das Gutachten erweise sich als stimmig, widerspruchsfrei und die Folgerungen seien schlüssig. Die ENHK habe sich eingehend mit dem geplanten Bauvorhaben beschäftigt und beurteile dieses anhand ihrer Erkenntnisse aus dem Gutachten vom 29. März 2018, in dem sie sich umfassend mit den betroffenen Schutzobjekten auseinandergesetzt habe. Dabei stütze sie sich auf eine umfangreiche Dokumentation sowie einen am 12. Dezember 2017 vorgenommenen Augenschein. Nachdem das geplante Bauvorhaben auf der Liegenschaft Nr. 598 gemäss Gutachten der ENHK als schwere Beeinträchtigung des Ortsbilds zu qualifizieren sei, sei erstellt, dass das Bauvorhaben keine für das Orts-, Quartier- oder Strassenbild befriedigende Gesamtwirkung

zu erzielen, geschweige denn, den erhöhten gestalterischen Anforderungen nach Art. 12 BO (siehe E. 3.2 hievor) zu genügen vermöge. Die öffentlichen Interessen am Ortsbildschutz würden die privaten Interessen an der Verwirklichung des Bauvorhabens überwiegen.

6.3 Diese Erwägungen der Vorinstanz überzeugen. Es wird vorab darauf verwiesen. Ergänzend kann festgehalten werden, dass schon im ISOS-Inventar die Bedeutung der in den Gutachten der ENHK aufgegriffenen Blickachse von der Kreuzung Tellsgasse-Bahnhofstrasse auf den Kirchplatz und die Pfarrkirche St. Martin hervorgehoben wird. Im ISOS wird dazu festgehalten (S. 6), dass die eindrücklichste Sicht auf den Kirchenbezirk von der Tellsgasse aus bestehe, dort, wo die Bahnhofstrasse einmünde. Das mächtige Kirchenschiff mit Walmdach, der Turm mit Kuppelhaube und Spitzhelm würden den Hintergrund bilden, davor, in die Tiefe gestaffelt, das Pfarrhaus, die St. Annakapelle und (...) die Pfarrhelferei. Zwischen den Bauten ziehe sich, gesäumt von Pollersteinen, breit und gepflästert die schwache Rampe zur Kirche hinauf. Wie die ENHK mit Referenz auf die im ISOS beschriebene und dem Gericht aus alltäglicher Anschauung bestens bekannte örtliche Situation schlüssig darlegt, würde diese für das Ortsbild wichtige Blickachse durch den markanten Neubau Haus 1 (siehe E. 4 hievor) empfindlich gestört. Wie sich aus den Akten ergibt, basiert denn auch das geplante Bauvorhaben auf einem mit dem ISOS grundsätzlich unvereinbaren architektonischen Grundgedanken. Dieser besteht offenbar darin, mit der geplanten Bebauung nordwestlich des Hauses Tellsgasse 12 das Siedlungsmuster von Altdorf, wie es vor dem Brand von 1799 bestanden hatte, wieder aufzufüllen (siehe Gutachten der ENHK vom 29.03.2018 S. 10). Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, bildet der Referenzzustand für die Erhaltung des Ortsbilds jedoch die Situation zur Zeit der ISOS-Aufnahme und nicht die Situation vor über 220 Jahren (siehe dazu auch die ISOS-Umschreibung des Gebiets G 1 «Altes Ortszentrum (...) nach Brand von 1799»). Die ENHK weist in diesem Zusammenhang zurecht darauf hin, dass sich nach dem Brand eine neue strukturelle sowie räumliche Situation herausgebildet habe, die sich durch die prominente Sichtachse zum Kirchenbezirk und die Freispielung des Objekts Tellsgasse 12 als Auftakt zum Dorfzentrum auszeichne. Der nach dem Brand entstandene Freiraum zwischen dem Gebäude Tellsgasse 12 und dem Kirchenbezirk nehme eine wichtige Rolle im Ortsbild ein und sichere insbesondere den Wirkungsräum der Kirche sowie die Lesbarkeit des früheren Dorfrands im Übergang zur Umgebungszone. Die «Rekonstruktion» der Tellsgassenbebauung würde sich auf einen Referenzzustand beziehen, der keinen Bezug mehr zur heutigen Situation beziehungsweise zur Situation der ISOS-Aufnahme habe (Gutachten der ENHK vom 29.03.2018 S. 10). Wenn die Vorinstanz vor diesem Hintergrund zum Schluss gelangte, das Bauprojekt bewirke durch den geplanten Neubau Haus 1 eine Verstellung der Blickachse und sei wegen der dadurch bewirkten schweren Beeinträchtigung des Ortsbilds nicht bewilligungsfähig, ist dies nicht zu beanstanden.

6.4 Da ein wesentlicher Teil des Bauprojekts aus den zuvor genannten Gründen nicht bewilligungsfähig ist und die übrigen Teile des Bauprojekts nicht einer klaren separaten Beurteilung unterzogen werden können, ist das Baugesuch aufgrund des Grundsatzes der Einheit des Bauentscheids (hierzu: BGer 1C_350/2014 vom 13.10.2015 E. 2.5 mit Hinweisen) insgesamt abzuweisen. Das Gericht muss sich daher zu den übrigen Aspekten des Bauprojekts, insbesondere zum Neubau Haus 2 und dessen Gestaltung respektive Einordnung ins Ortsbild nicht eingehend äussern. Ergänzend kann immerhin festgehalten werden, dass die Beurteilung der ENHK in ihrem Gutachten vom 29. März 2018 zu den damals noch geplanten Ergänzungsbauten H1 und H2 sinngemäss auch für den C-förmigen, ebenfalls voluminösen und von der räumlichen Anordnung her vergleichbaren Neubau Haus 2 Geltung beanspruchen kann. Die ENHK hat damals ausgeführt (a.a.O. S. 11), die geplanten Ergänzungsbauten H1 und H2 (beziehungsweise mutatis mutandis der Neubau Haus 2) seien vergleichsweise voluminös und würden deshalb die Differenz zwischen der das Ortszentrum definierenden Strassenbebauung und bergseitig anschliessender Umgebung weiter verwischen und gar das als Störfaktor identifizierte Alters- und Pflegeheim in eine Bebauung einbinden, so dass im ursprünglichen Umgebungsbereich eine zweite Bebauungsschicht entstehen würde. Die Anhäufung mehrerer beachtlicher Volumina in einem Bereich, der seit mehr als 200 Jahren freigespielt sei, untermauere den durch den Altersheimneubau initiierten Strukturwandel. Die Neubauten insgesamt würden zu einer Einbettung des Altersheims und zu einer Etablierung einer vergleichsweisen dichten Bebauung mit gegenüber dem Bestand grösseren Volumina und somit zur Bildung eines Schwerpunkts hinter dem historischen Ortszentrum und folglich zur Schwächung des letzteren führen. In der Schlussfolgerung führt die ENHK aus, angesichts der grossen Bedeutung für das Ortsbild von Altdorf, insbesondere für die Wirkung des Kirchenbezirks, erscheine das betroffene Gebiet nicht für eine Verdichtung im vorgesehenen Ausmass geeignet. Diese Ausführungen sind nachvollziehbar und schlüssig. Im ISOS-Inventar (S. 11) wird der Rosenberg (U-Zo I) zu den bedeutendsten Freiräumen Altdorfs gezählt. Dieser bilde den nahezu unverbauten Hintergrund des Kirchenbezirks. Das Altersheim am Fusse des Rosenbergs wird unter anderem aufgrund des grossen, hohen Volumens als Störfaktor identifiziert. Dies bei gemäss ENHK Gutachten vom 29. März 2018 ansonsten recht authentisch erhaltenen Ortsbildteils. Mit der geplanten Bebauung des C-förmigen Neubaus Haus 2 würde der Freiraum zwischen der Tellsgasse und dem als Störfaktor bezeichneten Altersheim aufgefüllt. Wie das Gutachten der ENHK zutreffend festhält, würde das Altersheim dadurch in eine Bebauung eingebunden, so dass im ursprünglichen Umgebungsbereich eine zweite Bebauungsschicht entstehen und so die Differenz zwischen Ortszentrum und Umgebungszone verwischt würde. Dass dies als einer Baubewilligung entgegenstehende Beeinträchtigung des Ortsbilds gewertet wurde, ist nicht zu beanstanden. Zwar ist auch zu erwähnen, dass die am betreffenden Standort heute bestehende Parkplatzfläche als für das Ortsbild unvorteilhaft bezeichnet wurde (Gutachten ENHK vom 29.03.2018 S. 5). Dem Gericht scheint nicht ausgeschlossen zu sein, dass an diesem Standort durch

einen moderaten Neubau eine für das Ortsbild günstigere Lösung gefunden werden könnte (vergleiche dazu BGE 127 II 273 E. 4c). Am aufgezeigten Ergebnis für das hier zu beurteilende Bauprojekt ändert dies jedoch nichts.

7.

Nach dem Ausgeführten hat die Vorinstanz das streitbetreffene Bauprojekt zutreffend als schwere Beeinträchtigung des Ortsbilds qualifiziert und mit den geltenden kantonalen und kommunalen Gestaltungsvorschriften unvereinbar erklärt. Die vorinstanzlich bestätigte Abweisung des Baugesuchs ist im Ergebnis korrekt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist abzuweisen.

8.

Die unterliegenden Beschwerdeführerinnen werden kostenpflichtig (Art. 34 Abs. 1 lit. b VRPV). Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren beträgt die Gerichtsgebühr (inklusive Schreibgebühren) CHF 500.00 bis CHF 10'000.00 (Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 25 Abs. 1 Gerichtsgebührenreglement [GGebR, RB 2.3232]). Praxisgemäss beträgt die Gerichtsgebühr für eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde in einer Angelegenheit mittlerer Komplexität – wie vorliegend – CHF 2'750.00. Dazu kommt eine Barauslagenpauschale von CHF 30.00 (Art. 25 Abs. 2 GGebR). Mehrere Beteiligte tragen die ihnen gemeinsam auferlegten amtlichen Kosten zu gleichen Teilen solidarisch (Art. 34 Abs. 2 VRPV). Ein Anspruch auf Parteientschädigung besteht vorliegend nicht (Art. 37 Abs. 2 VRPV e contrario).

Das Obergericht erkennt:

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten, bestehend aus

CHF	2'750.00	Gerichtsgebühr
CHF	30.00	Barauslagen (pauschal)
<hr/>		
CHF	2'780.00	Total,
<hr/> <hr/>		

werden den Beschwerdeführerinnen zu gleichen Teilen unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Mitteilung an:
 - Beschwerdeführerinnen
 - Vorinstanz
 - Einwohnergemeinde Altdorf

Altdorf, 26. Januar 2024

OBERGERICHT DES KANTONS URI

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Die Präsidentin

Der Gerichtsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Beschwerde ist innert **30 Tagen** nach der Eröffnung der vollständigen Ausfertigung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, in der in Art. 42 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz [BGG, SR 173.110]) vorgeschriebenen Weise schriftlich einzureichen. Die Beschwerdelegitimation und die zulässigen Beschwerdegründe richten sich nach den massgeblichen Bestimmungen des BGG.

Versand: