

# BGer 1C\_289/2023 vom 6. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_289\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_289_2023)

FR: TF 1C\_289/2023 du 6 novembre 2024

IT: TF 1C\_289/2023 del 6 novembre 2024

## Erwägungen

### E. 1

Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid über eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit ( Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG ). Der Beschwerdeführer ist als Baugesuchsteller zur Beschwerdeführung legitimiert ( Art. 89 Abs. 1 BGG ). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### E. 2

Übersteigen Anordnungen in unzumutbarer Weise die allgemeine Pflicht des Eigentümers, sein Grundstück zu unterhalten, so ist die Betreuung durch das anordnende Gemeinwesen zu übernehmen und vom Eigentümer zu dulden; vorbehalten bleiben abweichende Vereinbarungen des öffentlichen Rechts und der Übernahmeanspruch."

Das Verwaltungsgericht erwägt, der kantonale Gesetzgeber habe mit § 207 Abs. 2 PBG eine besondere Regelung geschaffen, die sicherstelle, dass die Unterschutzstellung keine unzumutbaren finanziellen Verpflichtungen für die Eigentümerschaft nach sich ziehe und damit stets verhältnismässig sei. Könne die geschützte Bausubstanz auf diese Weise erhalten werden, liege die Voraussetzung für eine Umnutzung gemäss Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG nicht vor (Urteil 1C\_397/2011 vom 9. Januar 2014 E. 3.2.2, in: ZBl 116/2015 S. 614). Zufolge dieser kantonalechtlich statuierten Unterhaltspflicht des Gemeinwesens verblieben im Kanton Zürich praktisch keine Anwendungsfälle von Art. 24d Abs. 2 RPG . Die gesetzliche Pflicht des Gemeinwesens sei zwingend und lasse sich nicht in einem Schutzvertrag gemäss § 205 lit. d PBG wegbedingen, ansonsten § 207 Abs. 2 PBG einfach ausgehebelt werden könnte. Mit den im zweiten Teilsatz erwähnten "abweichenden Vereinbarungen des öffentlichen Rechts" seien vielmehr beispielsweise diejenigen gemeint, wonach ein Gemeinwesen unter bestimmten Umständen die gesamten Betreuungskosten eines besonders hochwertigen Schutzobjekts übernehme.

Somit sei die Voraussetzung von Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG nicht erfüllt bzw., wie ausgeführt, nach der gesetzlichen Konzeption im Kanton Zürich grundsätzlich gar nicht erfüllbar. Einzuräumen sei, dass es jedenfalls sinnvoll wäre, die Unterschutzstellung und die Frage der Finanzierung von Schutzobjekten koordiniert zu betrachten, wobei die Behörden allfällige Beiträge indes nur gestützt auf konkrete Anträge und detaillierte Belege des Eigentümers festlegen könnten. Der Beschwerdeführer werde gegebenenfalls ein entsprechendes Verfahren beim Gemeinderat Winkel einleiten müssen. Hierfür bestehe Raum, da der Schutzvertrag zufolge Nichterteilung der Baubewilligung entschädigungslos dahinfalle.

Bei diesem Ergebnis könne offenbleiben, so das Verwaltungsgericht abschliessend, ob das Umbauvorhaben die weiteren Anforderungen gemäss Art. 24d Abs. 3 RPG , namentlich

diejenige von Art. 24d Abs. 3 lit. b RPG (Wahrung der Identität), erfüllen würde.

### **E. 2.1**

Umstritten ist, ob der Beschwerdeführer für sein Bauprojekt in der Landwirtschaftszone gestützt auf Art. 24d RPG (SR 700) Anspruch auf eine Ausnahmegewilligung hat. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung kann die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen zugelassen werden, wenn diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind (lit. a) und ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann (lit. b). Nach Abs. 3 darf die Bewilligung nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird, für die vorgesehene Nutzung geeignet ist und keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist (lit. a); die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben (lit. b); höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist und sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung der Bauten und Anlagen anfallen, auf deren Eigentümer überwältzt werden (lit. c); die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des umliegenden Grundstücks nicht gefährdet ist (lit. d) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. e).

### **E. 2.2**

Die Baudirektion erwog in ihrer Verfügung unter anderem, angesichts des denkmalpflegerischen Situationswerts könne das Gebäude nur soweit ausgebaut werden, als am Äusseren keine Veränderungen stattfänden, die diesen Situationswert beeinträchtigten. Durch die geplanten Anpassungen der äusseren Erscheinung (Dachaufbauten, Dachfenster, zusätzliche Fassadenöffnungen, Abbruch der muralen Elemente des Ökonometeils und Ersatz durch eine perforierte Holzschalung) werde jedoch die Bausubstanz in ihrem Bestand massgeblich verändert. Weiter sei der Nachweis, dass ein vollständiger Umbau für den Erhalt der Liegenschaft zwingend notwendig sei, nicht erbracht. Gemäss der Einschätzung der kantonalen Denkmalpflege würden auch ohne Wohneinheiten im Dachgeschoss genügend Mieteinnahmen erzielt, um die Instandstellung und langfristige Instandhaltung der historischen Bausubstanz zu gewährleisten.

### **E. 2.3**

Während sich das Baurekursgericht in seiner Entscheidung diesen Ausführungen im Wesentlichen anschloss, äussert sich das Verwaltungsgericht zu den betreffenden Punkten nicht bzw. nicht abschliessend. Es hält stattdessen für ausschlaggebend, dass das Baubewilligungsgesuch an § 207 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) scheitere. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

" 1 Die Schutzmassnahmen verhindern Beeinträchtigungen der Schutzobjekte, stellen deren Pflege und Unterhalt sicher und ordnen nötigenfalls die Restaurierung an. Ihr Umfang ist jeweils örtlich und sachlich genau zu umschreiben.

### **E. 2.4**

Der Beschwerdeführer äussert sich über weite Strecken zu Bewilligungsvoraussetzungen, die das Verwaltungsgericht nicht thematisierte bzw. deren Erfüllung es offen liess. Soweit er auf die vorinstanzlichen Erwägungen zu Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG eingeht, macht er im Wesentlichen geltend, eine generelle Nichtanwendung dieser Bestimmung gestützt auf § 207 Abs. 2 PBG sei wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechts ausgeschlossen.

Müsste das Gemeinwesen damit rechnen, Unterhaltskosten in solchen Fällen regelmässig übernehmen zu müssen, dürften Unterschutzstellungen ausserhalb der Bauzone künftig möglichst vermieden beziehungsweise geschützte Objekte im Unterhalt vernachlässigt werden. Mit der unhaltbaren Auslegung von § 207 Abs. 2 PBG würde der Zweck von Art. 24d RPG ausgehebelt.

Der Zürcher Heimatschutz teilt die Auffassung des Beschwerdeführers betreffend die Anwendbarkeit von Art. 24d Abs. 2 RPG. Für den Denkmalschutz sei diese Bestimmung oft der Rettungsanker. Auch die Gemeinde schliesst sich den Ausführungen des Beschwerdeführers im Wesentlichen an. Die vorinstanzliche Behauptung, wonach die Voraussetzung von Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG nach der gesetzlichen Konzeption im Kanton Zürich grundsätzlich nicht erfüllbar sei, widerspreche der Praxis. Die Baudirektion erteile durchaus Ausnahmegestützte auf Art. 24d Abs. 2 RPG, auch wenn dies nicht sehr häufig vorkomme. Der Schutzvertrag gemäss § 205 Abs. 2 PBG bilde eine Vereinbarung des öffentlichen Rechts, wie sie in § 207 Abs. 2 PGB vorbehalten werde. Das Verwaltungsgericht bleibe eine schlüssige Begründung schuldig, worin die Bedeutung dieses Vorbehalts sonst liegen solle.

Die Baudirektion beantragt zwar die Beschwerdeabweisung, bringt jedoch ebenfalls zum Ausdruck, mit der Begründung des Verwaltungsgerichts nicht einverstanden zu sein. Der ökonomische Weiterbestand von schützenswerten Bauten bedinge eine sinnvolle Nutzung, die unter Umständen nur durch eine Zweckänderung ermöglicht werde. Würde der vorinstanzlichen Auffassung gefolgt, wonach § 207 Abs. 2 PBG die Anwendung von Art. 24d RPG ausschliesse, würden für den Eigentümer nicht nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen resultieren, die durch das Gemeinwesen unterhalten oder gar zu Eigentum erworben werden müssten. Dies entspreche nicht der Zielsetzung von Art. 24d RPG. Für diese Bestimmung bleibe im Kanton Zürich ein Anwendungsbereich, wenn eine ökonomische Nutzung mit dem bestehenden Zweck auch mit einem Unterhalt des Gemeinwesens nach § 207 Abs. 2 PGB und nach Prüfung von Staatsbeiträgen nicht sichergestellt werden könne. Es wäre widersinnig, wenn das Gemeinwesen gestützt auf § 207 Abs. 2 PBG den Unterhalt von Schutzobjekten übernehmen müsste, wenn deren Erhalt mit baulichen Massnahmen, die den Schutzwert nicht beeinträchtigten und den Voraussetzungen von Art. 24d RPG entsprächen, sichergestellt werden könne.

Das ARE legt dar, Zweck von Art. 24d Abs. 2 RPG sei nicht, für möglichst viel Wohnraum Anreiz zu schaffen. Je mehr Wohnraum in bisher unbewohntem, unter Schutz stehendem Gebäudevolumen geschaffen werde, desto mehr müsse in die geschützte Substanz eingegriffen werden. Hinzu komme, dass der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet verletzt würde, wenn mehr Wohnraum als nötig ausserhalb der Bauzonen geschaffen würde. Vor diesem Hintergrund erscheine es als genügend, wenn bei einer geschützten Baute Nutzungserweiterungen höchstens in dem Ausmass zugelassen würden, das es der Eigentümerin oder dem Eigentümer erlaube, bei fehlendem eigenen Interesse die Liegenschaft an jemanden zu verkaufen, der gewillt sei, die Baute im Rahmen des Zulässigen zu nutzen und zu unterhalten. Zutreffend sei zudem die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach die kantonale Beteiligung am Unterhalt Vorrang genieße.

## **E. 2.5**

Im Urteil 1C\_397/2011 vom 9. Januar 2014, auf das sich das Verwaltungsgericht stützt, ging es um die Anordnung einer Denkmalschutzmassnahme und hatte das Bundesgericht im

Wesentlichen zu beurteilen, ob diese einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie des damaligen Beschwerdeführers darstelle. Dieser hatte unter anderem geltend gemacht, eine beschränkte Wohn- oder Gewerbenutzung in der fraglichen Stallscheune sei mit Art. 24d Abs. 2 RPG vereinbar, lasse diese Bestimmung doch sogar eine vollständige Zweckänderung zu. Das Bundesgericht erwog, § 207 Abs. 2 PBG stelle sicher, dass die Unterschutzstellung keine unzumutbaren finanziellen Verpflichtungen für den Eigentümer oder die Eigentümerin nach sich ziehe und damit verhältnismässig sei. Könne die geschützte Bausubstanz auf diese Weise erhalten werden, liege die Voraussetzung für eine Umnutzung gemäss Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG nicht vor (a.a.O., E. 3.2.2). Allerdings war im konkreten Fall streitig, ob die Voraussetzungen von § 207 Abs. 2 PBG erfüllt waren. Das Bundesgericht erachtete es angesichts der zwingenden Formulierung dieser Bestimmung zumindest dem Grundsatz nach als sichergestellt, dass die Schutzanordnung nicht zu unzumutbaren finanziellen Verpflichtungen für den Eigentümer führe, weshalb nicht bundesrechtswidrig sei, die Konkretisierung dieses Grundsatzes einem zeitlich nachgeschalteten Verfahren vorzubehalten. Dafür spreche auch die Überlegung, dass der Beschwerdeführer keine Angaben zu den Unterhaltskosten gemacht habe und es deshalb nicht die Sache der anordnenden Behörde sei, sie von Amtes wegen einzuholen (a.a.O., E. 4.3).

## **E. 2.6**

In seiner Kommentierung dieses Bundesgerichtsurteils äusserte ARNOLD MARTI die Auffassung, es sei völlig offen, ob und in welcher Höhe der Grundeigentümer allenfalls Beiträge von der Gemeinde erwarten könne. Das Bundesgericht hätte eine gemeinsame Behandlung von Schutz- und Unterhalts- bzw. Beitragsfrage durchsetzen müssen, da letztlich nur so die Verhältnismässigkeit der Schutzmassnahmen abschliessend beurteilt werden könne (ZBl 116/2015 S. 621). Dieses Argument ist beachtenswert. Ob vor diesem Hintergrund an den Erwägungen im Urteil 1C\_397/2011 vom 9. Januar 2014 in jeder Hinsicht festzuhalten ist, braucht jedoch nicht abschliessend beantwortet zu werden. Denn der vorliegende Fall ist in zweierlei Hinsicht anders gelagert, sodass ohnehin nicht ohne Weiteres auf das erwähnte bundesgerichtliche Urteil abgestellt werden kann.

Zum einen geht es hier nicht um eine Schutzmassnahme; eine solche wurde in Form eines Vertrags vielmehr bereits ergriffen. In Frage steht stattdessen ein Baubewilligungsgesuch, dessen Genehmigung unter anderem davon abhängt, ob die dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann ( Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG ). Zutreffend ist in dieser Hinsicht zwar, dass eine dauernde Erhaltung sichergestellt werden kann, wenn das Gemeinwesen die Betreuung bzw. deren Finanzierung übernimmt. Allerdings knüpft § 207 Abs. 2 PBG (für die Frage der Betreuung) nicht an dieselbe Voraussetzung an wie Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG , sodass nicht gesagt werden kann, dass in jedem Fall mit Sicherheit entweder eine Betreuungspflicht des Gemeinwesens oder eine raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung Platz greift. Hinzu kommt, dass die Betreuung des Schutzobjekts durch das Gemeinwesen und finanzielle Beiträge im kantonalen Recht geregelt sind, dessen Anwendung das Bundesgericht nicht frei, sondern nur auf seine Vereinbarkeit mit Bundesrecht ( Art. 95 lit. a BGG ) überprüfen kann. Zum andern, und darin liegt der zweite Unterschied zum Urteil 1C\_397/2011 vom 9. Januar 2014, hat hier der Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren eine Aufstellung der denkmalschutzrechtlichen Instandstellungs- und Erhaltungskosten vorgelegt, auch wenn diese Aufstellung Positionen enthält, die nach Auffassung der Vorinstanzen nicht berücksichtigt werden können.

Unter diesen Umständen durfte das Verwaltungsgericht nicht mit dem pauschalen Hinweis auf § 207 Abs. 2 PBG die Anwendbarkeit von Art. 24d Abs. 2 RPG ausschliessen. Hinzu kommt, dass gemäss seinen Erwägungen die Anwendbarkeit von Art. 24d Abs. 2 RPG im Kanton Zürich gar nicht generell, sondern nur "grundsätzlich" ausgeschlossen sein soll bzw. dafür "praktisch" keine Anwendungsfälle verbleiben sollen. Welche Ausnahmen in Betracht fallen bzw. welche (wenigen) Anwendungsfälle dennoch verbleiben, geht aus dem Entscheid freilich nicht hervor. Hängt die Anwendbarkeit einer bundesrechtlichen Bestimmung ( Art. 24d RPG ) von Faktoren ab, die im kantonalen Recht begründet liegen, ist die kantonale Entscheidbehörde gehalten, sich entweder selbst in abschliessender Weise zur Anwendung der betreffenden kantonalen Norm zu äussern oder mit ihrem Entscheid abzuwarten und durch eine Verfahrenskoordination dafür zu sorgen, dass dies die nach kantonalem Recht dafür zuständige Behörde tut. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die nachgesuchte Bewilligung nicht schon aus einem anderen Grund verweigert werden muss.

Indem das Verwaltungsgericht die Voraussetzungen für eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24d RPG mit dem Hinweis auf § 207 Abs. 2 PBG verweigerte, ohne sich dazu zu äussern, ob letztere Bestimmung im vorliegenden Fall anwendbar ist, verletzte es deshalb Bundesrecht. Die Sache ist zurückzuweisen, damit das Verwaltungsgericht dies entweder nachholt oder gegebenenfalls begründet, weshalb die Bewilligung aus einem anderen Grund zu verweigern ist.

### **E. 3**

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben ( Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG ). Der Kanton Zürich hat den Beschwerdeführer zudem angemessen zu entschädigen ( Art. 68 Abs. 1-3 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.