

GL_GERICHTE GL-813 vom 29. Juni 2017

GL Gerichte, 2017-06-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_GL-813

FR: GL_GERICHTE GL-813 du 29 juin 2017

IT: GL_GERICHTE GL-813 del 29 giugno 2017

Erwägungen

E. 1

Gemeinde Glarus Süd

Beschwerdegegner

vertreten durchRechtsanwältin D. _____

E. 2

Dagegen gelangten A. _____ und F. _____ sel. mit Beschwerde vom 7. Dezember 2015 ans Departement Bau und Umwelt (DBU) und beantragten die Aufhebung des Baubewilligungs- und des Einspracheentscheids. Es sei festzustellen, dass der beantragte Abbruch nicht bewilligungspflichtig und daher voraussetzungslos zuzulassen sei. Eventualiter sei die Sache zur Neu beurteilung und Erteilung der Abbruchbewilligung an den Gemeinderat Glarus Süd zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In der Folge verstarb F. _____ sel. am 14. August 2016. Am 23. August 2016 wies das DBU die Beschwerde ab (Disp.-Ziff. 2) und stellte fest, dass der beantragte Abbruch des streitbetroffenen Gebäudes bewilligungspflichtig sei (Disp.-Ziff. 3).

E. 2.1

2.1.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, für den strittigen Abbruch des Ökonomiegebäudes sei keine Baubewilligung nötig. Es sei nicht ersichtlich, welche konkreten Interessen der Nachbarn oder welche öffentliche Interessen ein Baugesuch erforderlich machen würden. Da das Ökonomiegebäude weder geschützt noch Teil einer Umgebungsschutzzone sei, könne eine Baubewilligungspflicht auch nicht auf Art. 72 RBG i.V.m. Art. 73 Abs. 3 der Bauverordnung vom 23. Februar 2011 (BauV) gestützt werden.

2.1.2 Die Beschwerdegegner und die Beigeladenen vertreten hingegen die Auffassung, dass sich die Baubewilligungspflicht ohne Weiteres sowohl aus dem Bundesrecht als auch aus dem kantonalen und kommunalen Recht ergebe.

2.2 Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Art. 66 Abs. 1 RBG sieht vor, dass die Errichtung, Änderung und der Abbruch von Bauten und Anlagen einer Baubewilligung bedürfen, soweit sie Interessen der Nachbarn oder folgende Interessen der Öffentlichkeit berühren: materielle Bauvorschriften sowie Nutzungs- und Schutzbestimmungen gemäss kommunalen und kantonalen Erlassen anwendbar sind (lit. a); neue Erschliessungsanlagen erforderlich oder bestehende zusätzlich belastet werden (lit. b); die Umwelt beeinträchtigt wird (lit. c). Der Landrat regelt gemäss Art. 66 Abs. 2 RBG die Einzelheiten in der Verordnung. Dies hat er in Art. 73 BauV getan. Danach untersteht unter anderem der Abbruch von Bauten und Anlagen der Bewilligungspflicht (Art. 73 Abs. 1 lit. o). Gemäss Art. 15 Abs. 1 BO ist schliesslich für

jedes Bauvorhaben, auch für Abbrüche, ein Baugesuch einzureichen.

2.3 Der Abbruch von Bauten wird gemeinhin von der Baubewilligungspflicht gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG ausgenommen mit der Begründung, dass die Nutzungsordnung als solche in der Regel nicht tangiert sei. Allerdings kann auch der Abbruch von Bauten und Anlagen Raum und Umwelt erheblich verändern (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 22 N. 17). Massgebend für die Frage der Baubewilligungspflicht ist, dass der Behörde die Möglichkeit verschaffen werden soll, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (BGE 114 Ib 312 E. 2a).

Bei der vorliegend strittigen Frage der Zulässigkeit des Abbruchs des Ökonomiegebäudes ist unter anderem umstritten, inwiefern dieser unter dem Gesichtspunkt des ISOS zulässig ist. Dabei besteht ein wesentliches öffentliches Interesse an der Klärung dieser Frage. Dies hat im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu erfolgen. Es wurde daher zu Recht ■ nach Eingang des Baugesuchs der Beschwerdeführerin ■ ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt.

Ergibt sich die Baubewilligungspflicht aber bereits aus dem Bundesrecht, kann offen gelassen werden, ob das generelle Erfordernis einer Baubewilligung für den Abbruch eines Gebäudes gemäss Art. 73 Abs. 1 lit. o BauV und Art. 15 Abs. 1 BO mit Art. 66 Abs. 1 RBG, welcher eine Bewilligungspflicht nur unter bestimmten Umständen vorsieht, vereinbar ist.

E. 3

3.1 A. _____ erhob am 17. Oktober 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Entscheids des DBU sowie des Baubewilligungs- und des Einspracheentscheids. Es sei festzustellen, dass der beabsichtigte Abbruch des Ökonomiegebäudes nicht bewilligungspflichtig sei. Eventualiter sei ihr die Baubewilligung zum Abbruch des Ökonomiegebäudes zu erteilen. Subeventualiter sei die Sache zur Vornahme einer umfassenden Interessenabwägung an die Vorinstanz zurückzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde Glarus Süd und des DBU. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte sie die Durchführung eines Augenscheins.

3.2 Das Verwaltungsgericht lud am 19. Oktober 2016 den Glarner und den Schweizer Heimatschutz ins Verfahren bei.

3.3 Das DBU beantragte am 18. November 2016 die Abweisung der Beschwerde; unter Kostenfolge. Die Gemeinde Glarus Süd schloss am 13. Dezember 2016 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten von A. _____. Den nämlichen Antrag stellten der Glarner und der Schweizer Heimatschutz am 14. Dezember 2016.

3.4 Das Verwaltungsgericht nahm am 7. Februar 2017 einen Augenschein an Ort und Stelle vor.

3.5 A. _____ hielt in ihrer Replik vom 30. März 2017 an ihren Anträgen fest. Der Glarner und der Schweizer Heimatschutz beantragten am 11. Mai 2017, das DBU am 12. Mai 2017 und die Gemeinde Glarus Süd am 26. Mai 2017 wiederum die Abweisung der Beschwerde.

3.6 Am 8. Juni 2017 reichte A. _____ unaufgefordert eine kurze Stellungnahme zu den Dupliken ein.

II.

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 79 Abs. 1 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes vom 2. Mai 2010 (RBG) i.V.m. Art. 105 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können gemäss Art. 107 Abs. 1 VRG die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (lit. a) und die unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich eines Missbrauchs des Ermessens (lit. b), geltend gemacht werden. Eine Ermessenskontrolle kommt dem Verwaltungsgericht hingegen gemäss Art. 107 Abs. 2 VRG nur in Ausnahmefällen zu. Ein solcher Ausnahmefall liegt nicht vor, weshalb dem Verwaltungsgericht die Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids auf Unangemessenheit verwehrt ist.

2.

E. 3.1

3.1.1 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, ausschliesslich Anordnungen der Nutzungsplanung seien grundeigentümergebunden. Beim ISOS handle es sich um einen rechtsgestaltenden Plan, welchem für Private nur mittelbare Rechtswirkung zukomme. Abweichungen von den Schutzziele seien aufgrund einer Interessenabwägung möglich; die grundeigentümergebundenen Konkretisierungen erfolge aber erst durch kantonale und kommunale Umsetzungsmassnahmen. Dabei handle es sich weitgehend um eine Ermessensfrage. In Anwendung dieser Kompetenzverteilung habe die damalige Gemeinde Luchsingen bei der Nutzungsplanung entschieden, entgegen dem ISOS Teile der Parzelle sowie das Ökonomiegebäude nicht in den Schutzbereich aufzunehmen. Darauf habe sie, die Beschwerdeführerin, vertrauen dürfen. Insgesamt bestehe kein Raum, für eine umfassende Interessenabwägung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens.

3.1.2 Die Beschwerdegegnerin 1 führt aus, dem Kanton wie auch den Gemeinden obliege die Pflicht, Ortsbilder und Natur- sowie Kulturdenkmäler zu bewahren. Künstlerisch und historisch wertvolle Bauten seien zu erhalten, was bei der Erteilung von Baubewilligungen durch den Kanton und die Gemeinden zu beachten sei. Damit sei in einem Baubewilligungsverfahren auf die Interessen des Natur- und Heimatschutzes Rücksicht zu nehmen. Insbesondere seien Inventare, worunter das ISOS falle, angemessen zu berücksichtigen. Die kantonale Fachstelle Denkmalpflege habe eine sachlich korrekte und nachvollziehbare Stellungnahme zum vorliegenden Bauvorhaben verfasst, von welcher nicht in unbegründeter Weise abgewichen werden könne. Insofern habe sie, die Beschwerdegegnerin 1, dem ISOS in einer nicht förmlichen Weise Rechnung getragen, was gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zulässig sei.

3.1.3 Der Beschwerdegegner 2 vertritt die Auffassung, grundsätzlich gehe die Unterschutzstellung der einzelnen Gebäude auf dem betroffenen Grundstück gemäss dem Zonenplan derjenigen nach dem ISOS vor. Die Pflicht zur Beachtung des ISOS finde zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-) Planung ihren

Niederschlag, zum anderen aber auch darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen seien. Vorliegend sei eine solche Interessenabwägung aufgrund der unmittelbaren Nähe des Abbruchobjekts zur Villa Halunenstein, welche als geschütztes Objekt in der Bauordnung sowie im Zonenplan eingetragen sei, dem Eintrag des Ökonomiegebäudes als Teil der Villa Halunenstein im ISOS sowie der Umgebungszone zum im ISOS eingetragenen Ortsbild von nationaler Bedeutung zweifelsohne erforderlich.

3.1.4 Die Beigeladenen gehen davon aus, dass Art. 9 des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 2. Mai 1971 (kNHG) Bundesinventare zum Bestandteil des kantonalen Inventars erkläre. Dieses kantonale Inventar sei gemäss Art. 10 kNHG behördenverbindlich und müsse daher nicht nur aufgrund des Bundesrechts, sondern auch nach kantonalem Recht angemessen berücksichtigt werden. Daraus leite sich ab, dass das ISOS-Blatt eine massgebliche Rolle spiele, sofern Raum für eine Interessenabwägung bestehe. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sei die Unterschutzstellung in der kommunalen Nutzungsplanung nur eine der Möglichkeiten, ein Inventar bei Entscheiden angemessen zu berücksichtigen. Dass die Unterschutzstellung durch die Beschwerdegegnerin 1 zur Zeit fehle, bedeute deshalb nicht, dass es bei Objekten von nationaler Bedeutung keine Interessenabwägung mehr geben dürfe. Im Glarner Denkmalschutzrecht gebe es neben der Ausscheidung von Schutzzonen und Schutzobjekten in der kommunalen Nutzungsplanung sowohl die Möglichkeit einer direkten Unterschutzstellung durch den Regierungsrat als auch die Möglichkeit, in einem Baubewilligungsverfahren Einschränkungen zu formulieren. Die Beschwerdeführerin berufe sich darauf, dass die Inventare im Gegensatz zur kommunalen Nutzungsplanung bloss behördenverbindlich seien. Damit werde indessen der ex-lege-Schutz gemäss Art. 10 kNHG nicht verhindert. Dieser unterscheide sich vom Schutz durch die grundeigentümergebundene Nutzungsplanung und von der förmlichen Unterschutzstellung durch den Regierungsrat mittels Verfügung insofern, als über die Schutzwürdigkeit noch nicht grundeigentümergebunden entschieden worden sei ■ der Inventareintrag stelle erst ein Indiz dafür dar ■, sondern sich erst aus einer im Baubewilligungsverfahren vorzunehmenden umfassenden Interessenabwägung ergeben könne.

3.2 Die Umgebungs-Zone I wird im ISOS als unverbauter Wieshang zwischen Waldrand und Linth beschrieben, welcher die Bebauung fast allseitig umgibt. Sie umfasst neben der Villa Halunenstein und dem Park auch das strittige Ökonomiegebäude. Sodann ist als Einzelobjekt E 0.0.7 die Villa Halunenstein oberhalb des Weilers, mit Park und Ökonomiegebäude bezeichnet, wobei dem Objekt das Erhaltungsziel "A" zukommt. Dies bedeutet, dass die Substanz zu erhalten ist. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin unterscheidet das ISOS nicht zwischen der Villa und dem Park sowie dem Ökonomiegebäude. All diesen Elementen kommt gemäss dem ISOS-Blatt das Erhaltungsziel "A" zu, wobei es nicht von Bedeutung ist, dass der Park und das Ökonomiegebäude auf der zweiten, die Villa aber auf der ersten Zeile aufgeführt werden.

Im Zonenplan befinden sich die Villa Halunenstein, der Park und das Ökonomiegebäude in der Wohnzone W2a. Die Umgebungsschutzzone überlagert den Bereich der Villa und den grössten Teil des Parks, nicht aber das Ökonomiegebäude. Weiter wird durch Art. 35 Abs. 3 BO nur die Villa mit Park als Objekt geschützt, welches gemäss Art. 35 Abs. 1 BO zum Schutz des Ortsbilds und der Landschaft zu erhalten ist. Ein solcher Objektschutz kommt

dem sich ausserhalb der Umgebungsschutzzone befindlichen Ökonomiegebäude gemäss Zonenplan und Bauordnung nicht zu.

Damit ist ohne Weiteres ersichtlich, dass zwischen dem ISOS und der kommunalen Nutzungsplanung ein Widerspruch besteht. Nachfolgend ist daher zu prüfen, welche Folgen sich daraus ergeben, wobei namentlich die Frage von Bedeutung ist, ob und allenfalls inwiefern der ISOS-Eintrag im Baubewilligungsverfahren berücksichtigt werden durfte.

E. 3.3

3.3.1 Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerterte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerterten 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). Daraus folgt, dass die Schutzbestimmung nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise gilt. Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung von Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (Arnold Marti, St. Galler BV-Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 78 N. 4). Indessen sind Bundesinventare wie das ISOS auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum andern darin, dass im Einzelfall Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209 E. 2.1; BGer-Urteil 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.3).

3.3.2 Das ISOS kommt seiner Natur nach einem Sachplan und Konzept im Sinne von Art. 13 RPG gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG; Art. 4a der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 [VISOS]). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des ISOS in dieser Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutz zonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Erst eine derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich (BGE 135 II 209 E. 2.1; BGer-Urteil 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.3, 1C_227/2015 vom 7. Januar 2016 E. 3.1).

Das ISOS ist somit nicht als direkt anwendbares Recht zu verstehen. Vielmehr hat nach Prüfung der geeigneten Massnahmen eine Umsetzung in die entsprechenden Erlasse zu erfolgen. Erst wenn diese grundeigentümerverbindlichen Festlegungen erfolgt sind, finden diese im Baubewilligungsverfahren Anwendung. Damit ist das ISOS grundsätzlich ■

sofern keine Bundesaufgabe in Frage steht ■ nur mittelbar, über die kommunale Nutzungsplanung, nicht aber unmittelbar im Baubewilligungsverfahren von Bedeutung (BGer-Urteil 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.5; Bundesamt für Raumentwicklung ARE et al., Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern 2012, S. 6; Jörg Leimbacher, Rechtsgutachten zur Bedeutung des BGE Rütli für das ISOS und das IVS, 2012, S. 40).

3.4 Vorliegend ist es zu Recht unbestritten, dass keine Bundesaufgabe in Frage steht. Damit war das ISOS im Baubewilligungsverfahren, welches den Abbruch des Ökonomiegebäudes zum Gegenstand hatte, nicht unmittelbar anwendbar. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner ist das ISOS auch nicht generell in einer "nicht förmlichen Weise" zu berücksichtigen. Massgebend sind vielmehr die Bauordnung und der Zonenplan als grundeigentümergebundene Grundnutzungsordnung. Erst wenn von dieser Grundnutzungsordnung abgewichen wird, ist im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung dem ISOS Beachtung zu schenken. Eine unmittelbare Anwendung des ISOS ist allenfalls auch dann denkbar, wenn dieses in der Richt- und Nutzungsplanung überhaupt keine Berücksichtigung gefunden hat und die massgebende Grundnutzungsordnung dem ISOS völlig widerspricht. Dann wäre zu diskutieren, ob die Schutzziele für das durch das Bau- oder Abbruchvorhaben bedrohte Objekt anhand des ISOS konkretisiert werden müssen (Leimbacher, S. 90).

Dies ist vorliegend nicht der Fall. Es erscheint als offensichtlich, dass die Villa Halunenstein Hauptbestandteil des durch das ISOS geschützten Einzelobjekts E. 0.0.7 bildet. So erwähnt beispielsweise die schriftliche Bewertung des Ortsbilds Adlenbach nur die beiden Fabrikantenvillen (Villa Halunenstein und Villa Hof), nicht aber das Ökonomiegebäude. Indem gemäss der kommunalen Nutzungsordnung nur die Villa mit Park Objektschutz genießt und die Umgebungsschutzzone westlich des Ökonomiegebäudes endet, handelt es sich zwar um eine Abweichung vom ISOS. Das wesentliche Schutzziel des ISOS, nämlich der Schutz der Villa, wird aber durch die kommunale Nutzungsordnung umgesetzt. Dabei war das ISOS, welches für den Kanton Glarus in den Jahren 1992/1993 erstellt wurde, bei der ursprünglichen Nutzungsplanung vom Jahr 1994, insbesondere aber auch bei der Revision der Nutzungsplanung im Jahr 2004 bekannt. Dass die damalige Gemeinde Luchsingen der Liegenschaft in der Nutzungsplanung nicht in demselben Umfang wie das ISOS Schutz zuerkannte, stand in ihrem Ermessen, kommt ihr doch bei der planerischen Berücksichtigung des ISOS ein Beurteilungsspielraum zu (BGer-Urteil 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.5; Arnold Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS], 2013, S. 10). Es geht nun nach dem Dargelegten nicht an, dass von der grundeigentümergebundene Nutzungsordnung abgewichen und dem lediglich behördenverbindlichen ISOS auf dem Weg über das Baubewilligungsverfahren unmittelbare Wirkung zuerkannt wird.

3.5 Zu prüfen ist, ob sich durch das kantonale Recht am soeben Dargelegten etwas ändert, wovon namentlich die Beigeladenen ausgehen.

3.5.1 Gemäss Art. 9 Abs. 1 kNHG beschliesst der Regierungsrat Inventare der im Interesse der Allgemeinheit besonders erhaltenswerten Landschaften sowie der erhaltenswerten Lebensräume (Biotope), Naturdenkmäler, Geotope, historischen Stätten, Ortsbilder, Kultur- und Baudenkmäler. Nach Art. 9 Abs. 2 kNHG gelten Objekte, die in einem vom Bund erlassenen Inventar aufgeführt sind, ohne Weiteres auch als Bestandteil des kantonalen

Inventars. Die Inventare sind für die Behörden von Kanton und Gemeinden verbindlich. Die Verzeichnisse sind von diesen Behörden bei Entscheidungen angemessen zu berücksichtigen, wobei eine allfällige Unterschutzstellung der Objekte gemäss Art. 11 kNHG erfolgt (Art. 10 kNHG). Der Kanton und die Gemeinden sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 2. Oktober 1991 (kNHV) für die Erhaltung und Pflege von künstlerisch oder historisch wertvollen Bauwerken und deren Umgebung oder ihren Überresten sowie von schutzwürdigen Siedlungs-, Orts- und Strassenbildern. Im Rahmen der Verwaltungstätigkeit von Kanton und Gemeinden ist diese Pflicht nach Art. 10 kNHV unter anderem bei Planungen jeder Art (lit. a) und bei der Erteilung von Baubewilligungen und Plangenehmigungen (lit. b) zu befolgen.

3.5.2 Gemäss dem kantonalen Recht sind die im ISOS aufgeführten Objekte Bestandteile des kantonalen Inventars. Allerdings liegt das kantonale Inventar der besonders erhaltenswerten Kultur- und Baudenkmäler erst im Entwurf vor und ist politisch umstritten. Es ist fraglich, ob die im ISOS aufgeführten Objekte Bestandteile des kantonalen Inventars sein können, wenn ein solches noch nicht in Kraft gesetzt worden ist, bzw. ob bis zur Inkraftsetzung des Inventars dieses immerhin aus den im ISOS aufgeführten Objekten besteht. Wie sich aus dem Nachfolgenden ergibt, kann diese Frage jedoch offen gelassen werden.

3.5.3 Die kantonalen Inventare sind nämlich wie das ISOS ebenfalls nur behörden-, nicht aber grundeigentümergebunden, was sich aus Art. 10 kNHG ergibt. Beim Inventareintrag handelt es sich nicht um eine Schutzmassnahme, sondern lediglich um eine Zusammenstellung von an sich schutzfähigen Objekten. Folgerichtig kann ein Inventareintrag auch nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden (Dominik Bachmann, (Massen-) Entlassungen aus dem Denkmalinventar, in PBG aktuell 1/2010, S. 35 ff., 38; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, 5. A., Zürich 2011, S. 211). Erst durch die Umsetzung des Inventareintrags mittels Nutzungsplanung oder Unterschutzstellung durch den Regierungsrat (Art. 11 kNHG) kommt diesem für den einzelnen Grundeigentümer Verbindlichkeit zu.

Daran ändert insbesondere auch Art. 10 lit. b i.V.m. Art. 9 Abs. 1 lit. b kNHV nichts. Zwar haben der Kanton und die Gemeinden bei der Erteilung von Baubewilligungen für die Erhaltung und Pflege von künstlerisch oder historisch wertvollen Bauwerken und deren Umgebung zu sorgen. Indessen kann dies nur so verstanden werden, dass die berechtigten Interessen des Heimatschutzes zu berücksichtigen sind, wenn im Baubewilligungsverfahren eine Interessenabwägung überhaupt erforderlich ist. Hingegen kann alleine der Inventareintrag nicht zu einer Interessenabwägung verpflichten, wenn die anwendbare Grundnutzungsordnung das geplante Bauvorhaben ohne Weiteres zulässt.

3.5.4 Vorliegend wäre gestützt auf den Zonenplan und die Bauordnung die Abbruchbewilligung ohne Vornahme einer Interessenabwägung zu erteilen. Wenn nun die Beschwerdegegner dennoch eine Interessenabwägung vornehmen und so dem der Nutzungsplanung widersprechenden ISOS-Eintrag Geltung verschaffen, kommt dies einer akzessorischen Überprüfung des Nutzungsplans gleich. Eine solche ist nur in zwei Fällen zulässig. Einerseits, wenn die Tragweite der Eigentumsbegrenzung nicht von Anfang an erkennbar war oder dem Betroffenen kein Rechtsmittel offen stand, womit er seine Interessen hätte wahren können. Andererseits, wenn sich die gesetzlichen Vorschriften über die Ortsplanung geändert oder die tatsächlichen Umstände in einer Weise gewandelt haben,

dass das öffentliche Interesse an den Eigentumsbeschränkungen dahingefallen sein könnte (Waldmann/Hänni, Art. 33 N. 71). Im Übrigen sind Nutzungspläne grundsätzlich in Anschluss an deren Erlass anzufechten (BGE 135 II 209 E. 5.1; BGer-Urteil 1C_130/2014, 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2).

Der erste Ausnahmefall liegt offensichtlich nicht vor. Da der ISOS-Eintrag des Weilers Adlenbach vor Erlass der Nutzungsplanung und insbesondere auch vor deren Revision erfolgte und da die Bedeutung des ISOS dem Kanton und der Gemeinde bereits aufgrund von Art. 10 kNHG bekannt sein musste, kann auch nicht vom zweiten Ausnahmefall ausgegangen werden. Dabei ist es nicht relevant, ob in der Nutzungsplanung bewusst vom ISOS abgewichen wurde oder ob ein Planungsfehler vorliegt. Blosser Planungsfehler berechtigen nämlich nicht zur akzessorischen Überprüfung des Nutzungsplans und ein derart grober Fehler, welcher die Nichtigkeit der Planungsanordnung zur Folge haben könnte, ist nicht gegeben (vgl. zum Ganzen Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen OGE 60/2014/20 vom 13. Mai 2016 E. 2.3.2, publiziert in Amtsbericht des Obergerichts an den Kantonsrat Schaffhausen 2016, S. 128 ff.).

3.6 Sodann lässt sich die Interessenabwägung auch nicht damit begründen, dass die Villa Halunenstein Objektschutz genießt. Die Beschwerdegegnerin 1 weist zwar zutreffend darauf hin, dass gemäss Art. 47 Abs. 2 RBG Bauten und Anlagen in der Umgebung von geschützten, schützenswerten und erhaltenswerten Objekten bezüglich Gestaltung und Einordnung erhöhten Anforderungen zu genügen haben. Dieser Bestimmung kommt indessen erst bei einem allfälligen Neubauprojekt der Beschwerdeführerin zur Geltung. Das vorliegend strittige Bauvorhaben hat hingegen den Abbruch des Ökonomiegebäudes zum Gegenstand. Dieses steht etwa 35 Meter von der geschützten Villa entfernt. Es ist offensichtlich und hat sich auch am Augenschein gezeigt, dass die Geltung der Villa durch den Abbruch des Ökonomiegebäudes in keiner Weise tangiert wird. Das Ökonomiegebäude soll denn nach Auffassung der Beschwerdegegner und der Beigeladenen seiner selbst Willen nicht abgebrochen werden, während sich ein Abbruchverbot nicht damit begründen lässt und auch nicht (substantiiert) damit begründet wird, dass bei einem Abbruch der Schutzbereich der Villa tangiert werde. Ist das Ökonomiegebäude aber weder durch die kommunale Nutzungsplanung noch durch eine Verfügung des Regierungsrats im Sinne von Art. 11 kNHG geschützt, besteht kein Raum für eine Interessenabwägung, solange der Schutzbereich der Villa Halunenstein selbst durch das Abbauprojekt nicht tangiert wird.

3.7 Die Nutzungsplanung der Beschwerdegegnerin 1 befindet sich in Revision. Dabei ist vorgesehen, die gesamte Parz.-Nr. 510, Grundbuch Luchsingen, der Villenzone zuzuordnen, welche architektonisch und historisch wertvolle Einzelvillen mit zugehörigen Nebengebäuden, Gartenanlagen und Aussenräumen umfasst. In der geplanten Villenzone sollen Erneuerungen und Umbauten unter grösstmöglicher Wahrung der historischen Bausubstanz erfolgen. Die Gesamtrevision der Nutzungsplanung wurde durch die Gemeindeversammlung vom 16. März 2017 an den Gemeinderat zurückgewiesen. Aus der Revision der Nutzungsplanung lässt sich jedoch für das vorliegend strittige Baubewilligungsverfahren nichts ableiten. Die Beschwerdegegnerin 1 hätte die geplante Zuteilung der Liegenschaft zur Villenzone durch eine Planungszone (vgl. Art. 31 f. RBG und Art. 27 RPG) sichern und das Baugesuch sistieren können. Dies wäre in einem besonderen Masse angezeigt gewesen, nachdem die hinsichtlich des Abbruchvorhabens kritische Stellungnahme der Fachstelle Denkmalschutz und Ortsbildschutz vom 19. August 2015 eingegangen war. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, weshalb die

Beschwerdegegnerin 1 auf eine solche Planungszone verzichtet hat. Da aber keine Planungszone bestimmt wurde und da nach dem Dargelegten die Grundnutzungsordnung anwendbar ist, ist der Beschwerdeführerin die angebotene Bewilligung zum Abbruch des Ökonomiegebäudes zu erteilen.

3.8 Bei diesem Ausgang des Verfahrens muss nicht weiter geprüft werden, ob in den vorinstanzlichen Verfahren das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt wurde.

E. 4

4.1 Demgemäss ist die Beschwerde gutzuheissen. Der Entscheid des Beschwerdegegners 2 vom 23. August 2016, der Einspracheentscheid des Gemeinderats Glarus Süd vom 5. November 2015 und der Baubewilligungsentscheid des Departements Werke und Umwelt vom 5. November 2015 sind aufzuheben. Die Beschwerdegegnerin 1 ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin die Bewilligung zum Abbruch des Ökonomiegebäudes zu erteilen.

4.2 Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens von Fr. 1'400.- sind je zur Hälfte den unterliegenden Beigeladenen aufzuerlegen (Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG). Der Beschwerdegegner 2 ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zurückzuerstatten. Mangels anwaltlicher Vertretung steht der Beschwerdeführerin für das vorinstanzliche Verfahren keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 1 VRG e contrario).

III.

1.

Die Gerichtskosten von pauschal Fr. 2'000.- sind ausgangsgemäss je zur Hälfte den unterliegenden Beigeladenen aufzuerlegen (Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG). Der Beschwerdeführerin ist der von ihr in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss zurückzuerstatten.

2.

2.1 Der obsiegenden Beschwerdeführerin ist zu Lasten der Beigeladenen eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 138 Abs. 2 VRG).

Aus dem Umstand, dass nur eine "angemessene" Parteientschädigung zuzusprechen ist, leitet das Verwaltungsgericht in ständiger Praxis ab, dass die Parteientschädigung in der Regel nicht sämtliche erforderlichen Kosten umfasst, die einer Partei entstanden sind, sondern nur einen Teil des nötigen Prozessaufwands. Im Übrigen hat die entschädigungsberechtigte Partei ihren notwendigen Aufwand selber zu tragen. Dabei wird davon ausgegangen, dass es der entschädigungsberechtigten Partei grundsätzlich zuzumuten ist, für einen Teil ihrer erforderlichen Kosten selber aufzukommen (zur vergleichbaren Rechtslage im Kanton Zürich: Kaspar Plüss, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 17 N. 80).

Nach welchen Kriterien die Parteientschädigung zuzusprechen ist, regelt das anwendbare Verwaltungsprozessrecht nicht. In der Regel dürfte es naheliegen, sinngemäss die Regeln über die Bemessung der Spruchgebühren heranzuziehen. Gemäss § 7 Abs. 2 der Verordnung über amtliche Kosten im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsrechtspflege vom 24. Juni 1987 (KoV) bemisst sich die Spruchgebühr nach dem Arbeits- und Zeitaufwand der entscheidenden Behörde (für die Parteientschädigung ist der

Arbeits- und Zeitaufwand des Rechtsvertreters massgebend), der Bedeutung und Schwierigkeit der Sache sowie nach den für die Parteien auf dem Spiele stehenden Vermögens- oder sonstigen Interessen an der Angelegenheit. Im Einzelfall können auch weitere Kriterien massgebend für die Höhe der Parteientschädigung sein (vgl. zum Ganzen VGer-Urteil VG.2016.00039 vom 26. Januar 2017 E. III/1.2, VG.2016.00113 vom 15. Dezember 2016 E. II/4.2, VG.2015.00092 vom 19. November 2015 E. III/2).

2.2Die Streitsache ist für die Parteien nicht unerheblich, unterscheidet sich in ihrer Bedeutung aber doch etwa von einem grossen Bauprojekt. Der Sachverhalt ist relativ einfach und die Akten sind überschaubar. Hingegen weisen die strittigen Rechtsfragen ■ namentlich das Verhältnis zwischen ISOS und Nutzungsplanung ■ eine gewisse Komplexität auf. Sodann ist zu berücksichtigen, dass ein doppelter Schriftenwechsel und ein Augenschein durchgeführt wurden, wobei die Replik der Beschwerdeführerin einige Wiederholungen enthält. Angesichts all dieser Umstände erweist sich eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 5'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) als angemessen.

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