

ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0082/2021 vom 21. Mai 2021

ZH Baurekursgericht, 2021-05-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE I Nr. 0082_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_I_Nr.0082_2021)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0082/2021 du 21 mai 2021

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0082/2021 del 21 maggio 2021

Regeste

Zu beurteilen war die Bewilligung für Umnutzung, Umbau und Aufstockung eines Kaufhauses, das im Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung erfasst ist. Ein förmlicher Schutzentscheid war nicht ergangen, sondern die denkmalschutzrechtliche Beurteilung im Sinne eines projektbezogenen Schutzentscheids im Baubewilligungsverfahren erfolgt. Dieses Vorgehen erwies sich namentlich aufgrund der geplanten Aufstockung als unzulässig, da das Bauvorhaben die materiellen Grenzen eines projektbezogenen Schutzentscheids sprengt, was zur Aufhebung der angefochtenen Bewilligungen führte.

Erwägungen

E. 1

Zürcher Heimatschutz ZVH, Neptunstrasse 20, 8032 Zürich

E. 1.1

Der Antrag, auf den Rekurs des Rekurrenten 2 sei nicht einzutreten, wird seitens der Vorinstanz damit begründet, vorliegend sei ein Begehren um Zustellung des baurechtlichen Entscheids im Sinne von § 315 des Pla- nungs- und Baugesetzes (PBG) lediglich vom Rekurrenten 1 gestellt wor- den. Die Bauherrschaft weist in ihrer Vernehmlassung ebenfalls auf diesen Punkt hin und führt überdies aus, zwischen dem Zweck des Rekurrenten 2, sich für den Erhalt von Denkmalschutzobjekten einzusetzen, und der Lärm- schutzfrage, die angeblich eine Bundesaufgabe begründe, bestehe kein R1L.2021.00003 Seite 3

sachlicher Konnex. Dem halten die Rekurrenten entgegen, der Rekurrent 1 habe als lokal zuständige Sektion um Zustellung des baurechtlichen Ent- scheids ersucht. Dass er dies nicht ausdrücklich auch im Namen des Re- kurrenten 2 getan habe, schade nicht, da es auf überspitzten Formalismus hinausliefe, wenn von den Kantonalsektionen verlangt würde, das Begeh- ren ausdrücklich auch im Namen des nationalen Dachverbandes zu stellen. Zudem habe der Rekurrent in Art. 7 Ziff. 1 seiner Statuten von der in Art. 12 Abs. 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) eingeräumten Mög- lichkeit Gebrauch gemacht, seine Sektionen generell und ohne spezielle Vollmacht zu Einsprachen in ihrem lokalen Zuständigkeitsgebiet zu er- mächtigen. Daher sei das Begehren des Rekurrenten 1 auch dem Rekur- renten 2 zuzurechnen. Weiter könne die Legitimation dem Rekurrenten 2 auch nicht gestützt auf Art. 12c Abs. 2 NHG abgesprochen werden, da es sich beim Zustellbegehren nicht um ein Einspracheverfahren handle. Schliesslich liege aufgrund der lärmschutzrechtlichen Bewilligung für das gesamte Bauvorhaben eine Bundesaufgabe vor, womit Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG betreffend das Verbandsbeschwerderecht anwendbar sei. Gemäss § 315 Abs. 1 PBG hat derjenige, welcher Ansprüche aus diesem Gesetz

wahrnehmen will, innert 20 Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung bei der örtlichen Baubehörde schriftlich die Zustellung des oder der baurechtlichen Entscheide zu verlangen. Ein Einspracheverfahren wird nicht durchgeführt (§ 315 Abs. 3 PBG). Wer den baurechtlichen Entscheid nicht rechtzeitig verlangt, hat das Rekursrecht verwirkt (§ 316 Abs. 1 PBG). Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG steht gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden das Beschwerderecht den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, zu, wenn die Organisation gesamtschweizerisch tätig ist und rein ideelle Zwecke verfolgt. Vorausgesetzt ist weiter, dass die fragliche Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG ergangen ist (Peter M. Keller, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, hrsg. von Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 12 Rz. 5). Die Organisationen können ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet generell zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen (Art. 12 Abs. 5 NHG). Eine Organisation, die kein Rechtsmittel ergriffen hat, kann sich am weiteren Verfahren nur R1L.2021.00003 Seite 4

noch als Partei beteiligen, wenn sie durch eine Änderung der Verfügung beschwert ist (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 NHG). Hat sich eine Organisation an einem Einspracheverfahren nach Bundesrecht oder kantonalem Recht nicht beteiligt, so kann sie keine Beschwerde mehr erheben (Art. 12c Abs. 2 NHG). Wie das Baurekursgericht in BRGE III Nr. 0229/2016, E. 2.2, in BEZ 2017 Nr. 17 entschieden hat, ist ein Begehren um Zustellung des baurechtlichen Entscheids, das durch eine kantonale Sektion ausschliesslich im eigenen Namen gestellt wurde und den nationalen Verband nicht erwähnt, letzterem nicht zuzurechnen, so dass auf den Rekurs des nationalen Verbandes (sofern dieser nicht selbst ein Gesuch gestellt hat) nicht einzutreten ist. Zur Begründung wird ausgeführt, der Zweck von § 315 PBG, den Kreis potentieller Rekurrenten nach Abschluss des Auflageverfahrens zu kennen, erfordere, dass ein allfälliges Vertretungsverhältnis bereits im schriftlichen Zustellbegehren zum Ausdruck komme. Dies in der Konstellation von nationalem Verband und kantonaler Sektion insbesondere mit Blick darauf, dass lediglich ersterer vor Bundesgericht beschwerdeberechtigt sei, so dass die Kenntnis seiner Verfahrensbeteiligung für die Abschätzung der voraussichtlichen Dauer des Verfahrens relevant sei. Ein stillschweigendes Vertretungsverhältnis zwischen den Rekurrenten verstiesse gegen Sinn und Zweck von § 315 PBG. Dieser Rechtsprechung, auf die sich die kommunale Vorinstanz beruft, hat sich das Verwaltungsgericht mit VB.2018.00050 vom 4. Oktober 2018, E. 2.1, angeschlossen. Dabei hat es ausdrücklich auf Art. 12 Abs. 5 NHG Bezug genommen und festgehalten, dass diese Bestimmung auf das Gesuch gemäss § 315 PBG, bei dem es sich nicht um eine Einsprache handle, nicht direkt anwendbar sei; auch könnten §§ 315 f. PBG nicht als unzulässige Behinderung des bundesrechtlichen Beschwerderechts angesehen werden und führe das Rechtsverständnis im zitierten Entscheid des Baurekursgerichts zu erhöhter Rechtssicherheit, weshalb es sich auch nicht um überspitzten Formalismus handle. Die Rekurrenten verweisen demgegenüber auf den (den Kanton Waadt betreffenden) Entscheid des Bundesgerichts 1C_176/206 und 1C_179/2016 vom 10. Mai 2017: Dessen E. 3.1 lässt sich entnehmen, dass im Zusammenhang mit der Prozessvoraussetzung der vorgängigen Beteiligung an einem Einspracheverfahren (Art. 12c Abs. 2 NHG) davon ausgegangen wird, die Beteiligung einer kantonalen Sektion am Einspracheverfahren sei für die spätere Rechtsmittellegitimation des nationalen Verbandes, welcher der kantonalen R1L.2021.00003 Seite 5

Unterorganisation eine generelle Ermächtigung im Sinne von Art. 12 Abs. 5 NHG erteilt hat, ausreichend (vgl. auch Keller, Art. 12 Rz. 17, der die genteilige Auffassung als zu formalistisch bezeichnet). Diese Einschätzung betrifft allerdings ausdrücklich das Einspracheverfahren, welches im zürcherischen Baubewilligungsverfahren gerade nicht vorgesehen ist, worauf die Rekurrenten wie erwähnt selbst hinweisen. Auch wird die referierte Auffassung des Bundesgerichts im genannten Entscheid nicht näher begründet, so dass sich ihre Übertragung auf die vorliegende Konstellation des Zustellbegehrens gemäss § 315 PBG nicht aufdrängt. So äussert sich das Bundesgericht insbesondere nicht zu dem in der neueren zürcherischen Praxis massgeblichen Aspekt der Kenntnis aller potenziellen (und über unterschiedliche Rechtsmittelmöglichkeiten verfügenden) Rekurrierenden. An der dargelegten kantonalen Rechtsprechung ist somit festzuhalten. Dies hat zur Folge, dass für den Rekurrenten 2, welcher unbestrittenermassen weder ein eigenes Zustellbegehren gestellt hat, noch im Zustellbegehren des Rekurrenten 1 erwähnt wird (vgl. act. 12.2), ungeachtet der bestehenden generellen Ermächtigung zur Erhebung von Einsprachen kein Zustellbegehren vorliegt. Entsprechend ist auf den Rekurs des Rekurrenten 2 nicht einzutreten.

E. 1.2

Gemäss § 338b Abs. 1 lit. a PBG sind gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, zum Rekurs gegen Anordnungen und Erlasse berechtigt, soweit sich diese auf den III. Titel (Natur- und Heimatschutz, §§ 203-217 PBG) oder § 238 Abs. 2 PBG stützen. Das Rekursrecht steht den Verbänden nur für Rügen zu, die mit den Interessen des Natur- und Heimatschutzes in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Wie sowohl die Vorinstanz als auch die Bauherrschaft zu Recht geltend machen, trifft letzteres auf die lärmschutzrechtlichen Rügen nicht zu, so dass auf diese nicht einzutreten ist. Ebenfalls nicht einzutreten ist auf den rekurrentischen Antrag 3 betreffend Unterschutzstellung des Kaufhauses R. Beim angefochtenen Beschluss und der konnexen Gesamtverfügung handelt es sich um einen projektbezogenen Schutzentscheid (vgl. näher E. 5 f.) und nicht um einen formellen Entscheid betreffend (Nicht-)Unterschutzstellung des Kaufhauses R. Entsprechend bilden die Fragen der Unterschutzstellung als solcher sowie gegebenenfalls der Festlegung des Schutzzumfangs nicht Gegenstand der angefochtenen Ent-

Ent- R1L.2021.00003 Seite 6
scheide und damit auch nicht des vorliegenden Rekursverfahrens. Bezüglich der übrigen Anträge und Rügen erfüllt der Rekurrent 1 jedoch die vorstehend genannten Voraussetzungen unbestrittenermassen. Da in seinem Fall auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs des Rekurrenten 1 (mit den erwähnten Einschränkungen) einzutreten. 2. Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidungsrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

E. 2

Baudirektion Kanton Zürich, Walchetur, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

E. 3

Die Baugrundstücke liegen in der Zentrumszone Z5 gemäss BZO der Stadt X. Sie werden im Norden durch die Z.-Strasse, im Osten durch die B.- Strasse und im Süden durch die F.-Strasse begrenzt. In ihrer Gesamtheit weisen sie eine rechteckige Form auf, wobei sich im westlichen Teil die beiden Grundstücke Kat.-Nrn. 4 und 3, die mit dem Kaufhaus R. überbaut sind, befinden. Auf den drei östlich davon gelegenen Grundstücken Kat.- Nrn. 1, 2 und 5 liegen die zum Abbruch vorgesehenen Gebäude, an deren Stelle ein Ersatzneubau (Wohn-, Gewerbe- und Dienstleistungsgebäude; 26 Wohnungen) errichtet werden soll. Hinsichtlich des Kaufhauses R. sind einerseits ein Umbau und eine Umnutzung geplant, da das ehemalige Warenhaus zu Dienstleistungszwecken verwendet werden soll. Zum andern ist im südöstlichen Bereich des bestehenden Gebäudes eine Aufstockung durch einen viergeschossigen Aufbau mit 10 Wohnungen vorgesehen, welcher auf der Ostseite über die Fassade der Bestandesbaute auskragt. Das Kaufhaus R., das in den Jahren 1963 und 1964 vom Architekten Rolf W. Werner als dreigeschossiger Sichtbetonbau über rechteckigem Grundriss unter Flachdach realisiert wurde, ist im Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung erfasst (Einstufung: kantonal). Gemäss dem Inventarblatt (act. 4.1 bzw. Beilage 2 zu act. 16) handelt es sich um einen wichtigen architektur- und sozialgeschichtlichen Zeugen R1L.2021.00003 Seite 7

für die Warenhausarchitektur der Nachkriegszeit im Kanton Zürich. Mit der Materialisierung in sorgfältig geschaltetem Sichtbeton sei das Kaufhaus ausserdem ein früher und seltener Zeuge der Architektursprache des Béton Brut im Limmattal. Hervorgehoben werden weiter die auffälligen, an nord-östlicher Haupt- und südöstlicher Seitenfassade weit aus dem Kubus hervortretenden Fassadenplastiken des Zürcher Bildhauers Ödön Koch. In sozialgeschichtlicher Hinsicht stehe das Kaufhaus R. für die städtebauliche und soziale Entwicklung des stark wachsenden X Anfang der 1960er-Jahre zu einer Vorstadtgemeinde Zürichs; ausserdem bezeuge es die Firmengeschichte der O. W. AG. Die weitgehend bauzeitlich erhaltene Substanz des Baus trage zusätzlich zu seiner grossen historischen Zeugenschaft bei. Der Schutzzweck wird wie folgt umschrieben: "Erhaltung der bauzeitlichen Substanz des Baus, insb. der erhaltenen Materialisierung in Sichtbeton. Erhaltung der Fassadenreliefs von Ödön Koch." 4.1. In der angefochtenen Gesamtverfügung der Baudirektion wird in denkmalrechtlicher Hinsicht ausgeführt, die im Zuge der Umnutzung der ehemaligen Verkaufsflächen vorgesehenen Massnahmen (Aufhebung der bestehenden Rolltreppe vom EG ins 1. OG; Verlängerung der bestehenden Kundentreppe vom 2. OG auf das Dach; zwei neue Oberlichter; Deckendurchbruch vom 1. OG ins 2. OG; Aufhebung der WC-Anlagen im 1. OG; Entfernung der Büroeinbauten im 2. OG; Veränderung der Grundrisseinteilung der heutigen Warenanlieferung im EG; neuer Waren- und neuer Personenlift) würden die schutzwürdige Substanz nur in untergeordnetem Mass beeinträchtigen. Beim auf dem Dach neu erstellten Dachgarten sei darauf zu achten, dass dessen Geländer vom Erdgeschossniveau aus nicht sichtbar sei, um den klaren visuellen Abschluss des Gebäudes nicht zu stören. Bezüglich des geplanten viergeschossigen Aufbaus in der Südostecke sei in Vorbesprechungen mit der kantonalen Denkmalpflege eruiert worden, inwieweit dieser den Schutzzweck des Inventarobjekts verletze. Die Gestaltung des Aufbaus betone den additiven Charakter. Zwar bedinge der Aufbau statische Verstärkungen der Struktur des Bestandes, doch komme er an derjenigen Gebäudeecke zu liegen, welche weniger ausgestaltet und präsent in Erscheinung trete. Gemäss der kantonalen Denkmalpflege sei der Aufbau mit dem Schutzzweck zu vereinen und bleibe der Zeugniswert weiterhin gewährleistet und lesbar. Die Fassadengestaltung des Aufbaus, R1L.2021.00003 Seite 8

die sich am geplanten Neubau orientiere, setze sich mit den "angedachten Holzlamellen" von den Betonfassaden des Kaufhauses ab, was das ursprüngliche Volumen klar sichtbar lasse und dem Aufbau eine gewisse Leichtigkeit verleihe. Auch der geplante Neubau wird als gutes Pendant zum bestehenden Kaufhaus R. beurteilt. Abschliessend wird festgehalten, die baulichen Massnahmen würden nur in untergeordnetem Umfang schützenswerte ältere Bausubstanz betreffen. Hinsichtlich einer angemessenen neuen Nutzung könnten die Eingriffe in die Struktur aber toleriert werden. Das Vorhaben stehe somit im Einklang mit dem Schutzzweck für Inventarobjekte, wonach die äussere und innere Wirkung der Gebäude zu wahren sei und der an die historische Bausubstanz gebundene Zeugenwert nicht geschmälert werden dürfe. Soweit erforderlich, könne der fachgerechte Schutz und schonende Umgang durch Auflagen und Bedingungen sichergestellt werden. Eine förmliche Schutzanordnung könne demnach unterbleiben. 4.2. Der Rekurrent bringt zunächst vor, das Inventarblatt gehe in seiner Einschätzung zu wenig weit; es handle sich um einen "einzigartigen Zeugen seiner Art", da es für diese Epoche schweizweit kein anderes Beispiel gebe, welches in gleicher Weise Architektur und Kunst an einem profanen Bau vereinige. Sodann führt er aus, aufgrund der Zusammenfassung der vorgesehenen Umbauten und vor allem der Errichtung eines viergeschossigen, auf das bestehende Gebäude aufgesetzten Wohnturms handle es sich um tiefgreifende bauliche Eingriffe in ein Schutzobjekt. Bei grösseren Umbauten in Schutzobjekten seien jedoch eine Schutzabklärung und eine Festlegung des Schutzzumfangs erforderlich, was vorliegend nicht erfolgt sei. Insbesondere eine fachliche Beurteilung der Verträglichkeit der vorgesehenen Umbauten mit dem Schutzzweck und die Festlegung der Veränderungsspielräume hätten nicht unterbleiben dürfen. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass eine zukünftige Schutzabklärung unter Verweis auf die vorliegend strittigen Baumassnahmen zum Ergebnis kommen würde, das Gebäude erfülle die Anforderungen an ein Schutzobjekt nicht mehr. Veränderungen der äusseren Erscheinung des Gebäudes seien mit dem Schutzzweck nicht zu vereinbaren; der geplante Aufbau beeinträchtige die äussere Wirkung des Gebäudes massiv. R1L.2021.00003 Seite 9

4.3. Im Rahmen der Vernehmlassung hält die kommunale Vorinstanz fest, vor rund fünf Jahren sei ein umfangreiches, fachkundig erstelltes Gutachten zur Schutzwürdigkeit des Kaufhauses R. eingeholt worden, womit der Vorwurf der fehlenden denkmalpflegerischen Schutzwürdigkeitsabklärung ins Leere stosse. Unbegründet sei auch die Kritik, wonach die Baudirektion zu Unrecht einen projektbezogenen Schutzentscheid getroffen habe. Das strittige Bauvorhaben weise eine lange Vorgeschichte auf und gründe auf einem qualifizierten Planungsverfahren. Die Substanz des Gebäudes werde nicht nennenswert tangiert, was namentlich für die Fassade zur Z.-Strasse hin gelte. Die Aufstockung sei hauptstrassenseitig deutlich zurückversetzt, wobei sie als additiver Baukörper, insbesondere aufgrund der vorgesehenen Materialisierung und Konstruktion, die historische Bausubstanz nicht nennenswert in Frage stelle. Das heute etwas vernachlässigt wirkende Kaufhaus erfahre eine Aufwertung im Sinne der Hervorhebung der historischen Bausubstanz. Die Baudirektion bzw. das ARE (in seinem Mitbericht) machen geltend, könne die Gefährdung eines inventarisierten Objekts ausgeschlossen werden, bestehe keine Veranlassung, über die Schutzwürdigkeit und den Schutzzumfang zu entscheiden. Der materielle Schutzentscheid könne im Sinne eines projektbezogenen Schutzentscheids in der Baubewilligung mit enthalten sein, soweit, wie vorliegend, die gleiche Behörde sowohl für die Anordnung projektbezogener Schutzmassnahmen als auch für die denkmalpflegerische Bewilligung zuständig sei. Massgebend für die Bewilligungsfähigkeit sei

die allfällige Beeinträchtigung des Zeugniswertes. Entscheidend seien somit die baulichen Eingriffe bei einer allfälligen Umnutzung. Vorliegend werde die für Ausdruck und Schutzcharakter bestimmende Fassade mit Betonreliefs vollständig erhalten. Den Abbruch der Rolltreppe erachte die kantonale Denkmalpflege unter Beachtung, dass durch die geplante Umnutzung die schutzwürdige Bausubstanz respektiert und integriert werde, als nachvollziehbar. Der viergeschossige "Wohnturm" werde mit einem Betongerüst anstelle der bereits bestehenden Pergola auf das Dach des Kaufhauses aufgesetzt. Aufgrund der Konstruktion in Holz bleibe die Abgrenzung von Schutzobjekt und Aufbau deutlich sichtbar. Durch die zurückversetzte Positionierung bleibe auch die prägende Nordfassade in ihrer Erscheinung erhalten. Der Aufbau werde als additiver Kubus wahrgenommen, ohne die Kraft der Bestandesarchitektur zu schmälern oder diese R1L.2021.00003 Seite 10

in ihrer Erscheinung zu überformen, vielmehr ordne er sich dem Hauptkubus unter. Die einzelnen Eingriffe respektierten die vom Architekten entworfene Struktur. Die baulichen Massnahmen würden die schützenswerten Bauteile des Inventarobjekts vollumfänglich wahren. Die Bauherrschaft argumentiert, Verfahrensthema sei einzig, ob das Umbauvorhaben den potentiell schutzwürdigen Gehalt des Objekts beeinträchtige, was vorliegend nicht der Fall sei. Das Bauvorhaben lasse die Bausubstanz im Gebäudeäusseren unberührt. Die innere Raumstruktur werde moderat angepasst, wobei die Originalsubstanz im Gebäudeinnern kaum bedroht werde. Die Aufstockung, die zu einer gekonnten Anbindung des Schutzobjekts an die Neuüberbauung beitrage, sei reversibel. Der potentielle Schutzzumfang umfasse jene Teile des Objekts, deren Erhalt für die Ablesbarkeit der Zeugenschaften, wie sie sich aus dem Inventarblatt ergeben würden, massgeblich sei. Das Bauvorhaben tangiere den potentiellen Schutzzumfang nicht. Weder die Materialisierung noch die Fassadenreliefs würden angetastet. Die bauzeitliche Substanz werde mit wenigen, untergeordneten Ausnahmen (Rolltreppe und Deckendurchbrüche) erhalten, wobei ein unveränderter Erhalt der genannten Elemente für die potentielle Zeugenschaft nicht massgebend sei. Hinsichtlich der Aufstockung sei einerseits zu beachten, dass das Kaufhaus nur einen potentiellen Eigenwert, nicht aber einen potentiellen Situationswert aufweise. Der potentielle Schutzzumfang bestimme sich also nicht nach der optischen Gesamtwirkung des Kaufhauses im Zusammenhang mit seiner Umgebung. Andererseits hebe sich die von der Hauptseite des Gebäudes nur im Hintergrund erkennbare Aufstockung gestalterisch von diesem ab, wodurch die Charakteristik des potentiellen Schutzobjekts unverändert erhalten bleibe. 4.4. In der Replik wird ergänzend darauf hingewiesen, die Substanz könne nicht ohne Berücksichtigung des Ausdrucks und der Wirkung eines Bauobjekts betrachtet werden. Jede Aufstockung tangiere die Substanz erheblich. Der Eigenwert lasse sich nicht von den visuellen Qualitäten trennen, so dass die Reduktion des äusseren Erscheinungsbilds auf eine Frage des Situationswerts unhaltbar sei. Sodann bedinge der Bau der Aufstockung den Abriss des bestehenden Attikageschosses. Dieser Abriss sei nicht reversibel. Weiter sei die Gestalt des aufgesetzten Körpers vollkommen bezugslos zum Schutzobjekt; letzteres werde zur Karikatur reduziert. R1L.2021.00003 Seite 11

Im Rahmen der Duplik hält die Baudirektion fest, der Abbruch "des sog. Attika-Geschosses" betreffe die alte Lüftungszentrale und den Maschinenraum für den Lift, eine technische Infrastruktur, die periodisch ausgewechselt werde. Die äussere Wirkung sei für die Zeugenschaft eines Schutzobjektes wesentlich. Das bedeute allerdings nicht, dass diese sich nicht verändern könne. Der bestehende Gesamteindruck des Kaufhauses bleibe auch mit dem zusätzlichen "Wohnturm" dominant. Die Bauherrschaft führt in ihrer

Duplik aus, eine irgendwie geartete optische Gesamtwirkung habe in der Definition des Eigenwerts keinen Platz. Eine allfällige Ablesbarkeit der fraglichen Epochen werde durch die Aufstockung nicht tangiert. 5.1. Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes sind unter anderem Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG). Ein Schutzobjekt muss somit entweder als wichtiger Zeuge erhaltenswert sein oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen. In der Praxis werden diese beiden Eigenschaften als Eigen- bzw. Zeugenwert und als Situationswert bezeichnet, wobei sich die Schutzwürdigkeit auch aus deren Zusammenspiel ergeben kann. Gemäss § 203 Abs. 2 PBG erstellen die für Schutzmassnahmen zuständigen Behörden Inventare. Diese sollen eine Bestandesaufnahme der in Betracht fallenden Schutzobjekte ermöglichen. Die Erstellung der Inventare bzw. die Inventaraufnahme als solche bewirkt (noch) keinen Schutz. Das Inventar begründet lediglich die Vermutung der Schutzwürdigkeit der verzeichneten Objekte und die zuständige Behörde ist verpflichtet, sich mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen. Diese Auseinandersetzung erfolgt beim Entscheid darüber, ob eine dauernde Schutzmassnahme anzuordnen sei. Dabei kann dieser Entscheid entweder in einer definitiven Unterschutzstellung, womit die durch das Inventar begründete Vermutung in eine definitive Schutzmassnahme umgesetzt wird, oder in einer Entlassung aus dem Inventar bestehen. R1L.2021.00003 Seite 12

Für Objekte, denen über den Gemeindebann hinausgehende Bedeutung zukommt, trifft die zuständige kantonale Direktion (Baudirektion) die erforderlichen Schutzmassnahmen (§ 211 Abs. 1 PBG; § 2a Abs. 2 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung [KNHV]). Zugleich ist die Baudirektion für die Erteilung der kantonalen Bewilligung bezüglich Denkmalpflege zuständig, soweit das Objekt im Geltungsbereich einer überkommunalen Schutzanordnung oder eines überkommunalen Inventars liegt (§ 7 Abs. 2 in Verbindung mit Ziff. 1.4.1.5 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung [BVV]; vgl. auch § 11a KNHV). Da aufgrund der einheitlichen Zuständigkeit keine Gefahr eines Kompetenzkonflikts besteht, ist in dieser Konstellation ein zweistufiges Vorgehen, mittels förmlichen Schutzentscheids nicht von vornherein zwingend. Vielmehr ist es grundsätzlich zulässig, dass, sofern sich die zuständige Behörde vorfrageweise mit der Schutzzweckverträglichkeit der geplanten Eingriffe auseinandersetzt, projektbezogen ein materieller Schutzentscheid in einer Baubewilligung mitenthalten ist (sog. projektbezogener Schutzentscheid; VB.2012.00373, E. 3.1.1 ff., in BEZ 2013 Nr. 10; VB.2019.00813 vom 14. Mai 2020, E. 3.3.1). 5.2. Ein projektbezogener Schutzentscheid stellt, nötigenfalls mit Auflagen, sicher, dass die potentielle Schutzwürdigkeit nicht erheblich beeinträchtigt wird. Dies setzt voraus, dass die Schutzwürdigkeit der vom Bauvorhaben betroffenen Teile und die Zulässigkeit von Eingriffen in diese Teile ohne einen umfassenden Schutzentscheid und Festlegung des Schutzzumfangs, d.h. auf Basis der blossen Schutzvermutung beurteilt werden können. Beurteilungsgrundlage bilden in jedem Fall die im Inventar getroffenen Feststellungen zur betreffenden Liegenschaft. Um den aufgrund des Inventareintrags vermutungsweise bestehenden Schutzzumfang umzusetzen, muss der projektbezogene, materielle Schutzentscheid mit der gleichen Sorgfalt wie ein förmlicher Schutzentscheid begründet werden und sind die gleichen Überlegungen anzustellen. Dabei sind – nach den massgeblichen Kriterien – die schutzwürdigen von den nicht schutzwürdigen Bauteilen abzugrenzen und es ist

darzulegen, weshalb die einzelnen Eingriffe das Schutz- objekt (nicht) gefährden. Eine fachmännische Beurteilung des Schutzob- jekts ist demzufolge auch bei projektbezogenen Schutzentscheiden unent- behrlich (VB.2019.00813 vom 14. Mai 2020, E. 3.5).

R1L.2021.00003 Seite 13

Projektbezogene Schutzentscheide sind bei untergeordneten Eingriffen zweckmässig bzw. dort, wo der Schutzzweck offensichtlich höchstens ge- ringfügig tangiert wird und es unverhältnismässig erscheint, allein deswe- gen den Schutzzumfang umfassend festzulegen. Schützenswerte Bauteile dürfen nicht massgeblich vom Bauvorhaben betroffen sein. Die projektbe- zogen zugelassenen Eingriffe dürfen die umfassende Festlegung eines Schutzzumfangs im Rahmen einer späteren formellen Unterschutzstellung nicht erheblich präjudizieren. Ob ein Bauprojekt bei einem inventarisierten Gebäude bewilligt und der Schutzzweck mittels Anordnungen gewahrt wer- den kann oder die Baubewilligung verweigert werden muss, ist – wie bei der Frage der nebenbestimmungsweisen Heilung von Baumängeln – in ers- ter Linie abhängig von deren Art und Ausmass. Mittels Nebenbestimmun- gen oder eben denkmalschutzrechtlichen Anordnungen sind lediglich Kor- rekturen untergeordneter Natur möglich. Demzufolge ist vor wesentlichen Änderungen oder einem Abbruch einer inventarisierten Baute oder Anlage vorab ein förmlicher Schutzentscheid zu treffen. Andernfalls könnte der Sinn und Zweck des Heimatschutzes unterlaufen werden, indem die Baute durch Eingriffe ihren Wert verliert (zum Ganzen VB.2019.00813 vom 14. Mai 2020, E. 3.3.4. - 3.5.3). Der projektbezogene Schutzentscheid findet somit dort seine Grenze, wo sich der erforderliche Schutz mit Anordnungen in der Baubewilligung, na- mentlich mit Nebenbestimmungen (§ 321 PBG), nicht mehr einwandfrei gewährleisten lässt, weil die geplanten baulichen Massnahmen hierfür zu eingreifend sind oder gar die Beseitigung des Inventarobjekts vorgesehen ist. In solchen Fällen wäre demnach die Baubewilligung mit der Begrün- dung der Inventaraufnahme bzw. des (noch) fehlenden Schutzentscheides und damit gleichsam der fehlenden "denkmalpflegerischen Baureife" zu verweigern (BRGE III Nr. 0228/2016 vom 12. Oktober 2016, in BEZ 2019 Nr. 4).

E. 6

Unbestritten ist zunächst, dass der vorliegend in der Gesamtverfügung der Baudirektion enthaltene projektbezogene Schutzentscheid in formeller Hin- sicht zulässig ist, da (wie in E. 5.1 dargelegt) bei einem Inventarobjekt überkommunaler Bedeutung eine einheitliche Zuständigkeit der Baudirekti- on besteht. Zu prüfen ist jedoch, ob sich im Lichte der in E. 5.2 referierten R1L.2021.00003 Seite 14

Rechtsprechung ein projektbezogener Schutzentscheid in materieller Hin- sicht als zulässig erweist. Wie nachstehend aufzuzeigen ist, muss dies be- reits mit Blick auf die geplante Aufstockung des Inventarobjekts verneint werden, so dass die Frage, ob die im Innern geplanten Umbauten bei iso- lierter Betrachtung einem projektbezogenen Schutzentscheid zugänglich gewesen wären, offengelassen werden kann. Entgegenzutreten ist dabei zunächst der Argumentation der Bauherrschaft zum potentiellen Schutzzumfang, die letztlich darauf hinausläuft, der Er- scheinung des Inventarobjekts insoweit jegliche Relevanz abzuspochen. Zwar trifft es zu, dass aufgrund des Inventarblattes vorliegend der potentielle Eigen- bzw. Zeugenwert und nicht ein potentieller Situationswert des Kaufhauses R. in Frage steht. Auch wird wie erwähnt als Schutzzweck pri- mär die Erhaltung der bauzeitlichen Substanz ausgewiesen. Wie sich aus der Schutzbegründung ergibt, ist damit aber unter anderem der Erhalt als Zeuge "der Architektursprache des Béton Brut" intendiert.

Ein entsprechen- der (potentieller) Zeugenwert impliziert zwangsläufig auch den Erhalt der optischen Qualitäten der Bestandesbaute, so dass Eingriffe, die zwar die Substanz unberührt lassen würden (vgl. dazu nachstehend), jedoch Aus- wirkungen auf die Wahrnehmung des Objekts als solches haben, durchaus den potentiellen Schutzzumfang betreffen bzw. den umschriebenen Schutz- zweck beeinträchtigen können. Entgegen der Bauherrschaft geht es dabei auch nicht um eine Frage der "Gesamtwirkung" des Kaufhauses "im Zu- sammenhang mit seiner Umgebung", sondern (im Sinne des Eigenwerts) um die Erscheinungsweise des einzelnen Objekts und deren Beeinträchti- gung durch die am Objekt selbst vorgesehenen Eingriffe. Entsprechend verweist denn auch etwa die angefochtene Gesamtverfügung auf die "äussere und innere Wirkung" des Gebäudes. Unmissverständlich äussert sich auch das in den Akten liegende, jedoch nicht im Rahmen des Bewilli- gungsverfahrens eingeholte Gutachten vom 21. November 2016, welches ausdrücklich festhält, eine von der Strasse sichtbare Aufstockung sei unbe- dingt zu vermeiden (act. 18.23 S. 2). Was nun die konkreten Auswirkungen des Vorhabens auf die Erscheinung der Bestandesbaute betrifft, so ergibt sich aufgrund der Pläne, dass klarer- weise nicht mehr von einem untergeordneten Eingriff, der den Schutzzweck höchstens geringfügig tangiert, ausgegangen werden kann. So ist aus den Fassadenansichten und Schnittplänen ersichtlich, dass der geplante vier-

R1L.2021.00003 Seite 15

geschossige Aufbau (zuzüglich eigener Dachaufbaute) sehr deutlich in Er- scheinung tritt und einen prägenden Einfluss auf die optische Wirkung des Kaufhauses ausübt. Dabei würde sich der fragliche Aufbau, dessen Grund- fläche ca. einem Drittel der Grundfläche der Bestandesbaute entspricht, nicht nur auf der Südseite (wo die F.-Strasse verläuft) und der Ostseite überaus dominant präsentieren. Vielmehr wäre er auch von der Nordostsei- te her sichtbar und zwar nicht lediglich bei einer leichten seitlichen Verset- zung des Betrachters, sondern, wie sich aus den Plänen herausmessen lässt, beispielsweise von der gegenüberliegenden Seite der Z.-Strasse aus auch in Frontalansicht. Ganz abgesehen davon, dass sich der Schutzzweck gemäss Inventarblatt ohnehin nicht auf die der Z.-Strasse zugewandte Hauptfassade beschränkt, so dass für den Einfluss auf die optische Wir- kung alle vier Gebäudeseiten zu berücksichtigen sind, ist damit erstellt, dass auch die als besonders prägend erachtete Nordostseite in ihrer Er- scheinung durch den Aufbau (trotz Rückversetzung desselben) massge- blich beeinflusst würde. Dabei kann es entgegen der Rekursgegnerschaft nicht entscheidend darauf ankommen, ob der Aufbau aufgrund der gewähl- ten Materialisierung als "additives" Element erkennbar bleibt, da dieser Umstand nicht per se eine Beeinträchtigung des architektonischen Aus- drucks der Bestandesbaute und damit des Schutzzwecks ausschliesst. Massgeblich ist vielmehr, dass mit der deutlich wahrnehmbaren Aufsto- ckung eine erhebliche Veränderung des Erscheinungsbildes des Kaufhau- ses einhergeht, so dass potentiell von einem empfindlichen Eingriff ausge- gangen werden muss, der einem projektbezogenen Schutzentscheid nicht mehr zugänglich ist, sondern zwingend eine vorgängige Schutzabklärung und einen förmlichen Schutzentscheid mit Festlegung des Schutzzumfanges erheischt. Es kommt hinzu, dass im Zusammenhang mit der projektierten Aufstockung die bestehende Dachaufbaute inklusiv Pergola vollständig abgebrochen würde, was sich ebenfalls den Fassadenansichten und Schnittplänen ent- nehmen lässt. Dass der zumindest von der Ost- und Südseite her relativ prominent in Erscheinung tretende Dachabschluss (vgl. die Fotografien in act. 4.1 S. 4 f. und act. 4.23 S. 14 f. [sowie von Westen her S. 18]) von vornherein vom Schutzzweck gemäss Inventarblatt nicht erfasst bzw. nicht Teil des potentiellen Schutzzumfanges wäre, ist nicht ersichtlich. Auch dieser Eingriff in den architektonischen Ausdruck ist demnach nicht

mehr bloss von untergeordneter Bedeutung. Auch wird damit in klarem Widerspruch
R1L.2021.00003 Seite 16

zum Schutzzweck gemäss Inventarblatt in die Substanz der Bestandesbaute eingegriffen, wobei der Eingriff irreversibel ist. Was im Übrigen das mit Bezug auf die Aufstockung als solche vorgebrachte Argument der Reversibilität anbelangt, so dürfte diese bei einem viergeschossigen Aufbau mit insgesamt zehn Wohnungen zum einen eher theoretischer Natur sein. Zum andern kann der blosser Verweis auf die Reversibilität ohnehin nicht die denkmalschutzrechtliche Unbedenklichkeit der vorliegend strittigen Eingriffe begründen, da der mit dem entsprechenden Schutz intendierte Erhalt der Erscheinung nicht lediglich für die Zukunft, sondern auch für die Gegenwart gilt. Insgesamt ergibt sich somit, dass die vorstehend dargelegten Eingriffe in das Inventarobjekt den Schutzzweck offensichtlich weit mehr als nur geringfügig tangieren. Damit korrespondiert, dass nicht ersichtlich ist, wie der erforderliche Schutz mit Anordnungen in der Baubewilligung, insbesondere mit Nebenbestimmungen gemäss § 321 PBG, gewährleistet werden könnte, geht es vorliegend doch um die Grundsatzfrage, ob der geplante Eingriff ins äussere Erscheinungsbild (und wie aufgezeigt auch in die Substanz) der Bestandesbaute mit dem Schutzzweck verträglich ist. Die in der Gesamtverfügung enthaltenen Auflagen sind denn auch durchgehend allgemeiner Natur und zielen primär auf den weiteren Einbezug der Denkmalpflege im Rahmen der Realisierung des Bauvorhabens ab, ohne dass (mit Ausnahme der erwähnten Vorgabe zum Geländer des Dachgartens) auf die mit dem beurteilten Projekt verbundenen Eingriffe durch konkrete Vorgaben Einfluss genommen würde. Da weiter aufgrund der geplanten Eingriffe im Innern und der vorgesehenen Veränderungen im äusseren Erscheinungsbild eine umfassende Festlegung des Schutzzumfangs unabdingbar erscheint, kann das Erfordernis eines förmlichen Schutzentscheids sodann nicht als unverhältnismässig qualifiziert werden. Schliesslich spricht vorliegend auch der Aspekt der Präjudizierung einer späteren formellen Unterschutzstellung gegen die Zulässigkeit eines projektbezogenen Schutzentscheids: Mit der Realisierung der (wie dargelegt nur theoretisch reversiblen) Aufstockung und dem teilweisen Abbruch im bestehenden Dachbereich würden Erscheinung und auch Substanz in einer Weise verändert, von der eine zukünftige Festlegung des Schutzzumfangs nicht mehr abstrahieren könnte. In diesem Zusammenhang ist überdies Folgendes zu beachten: Gemäss der Rechtsprechung ist auch relevant, dass unter Umständen bei späterer positiver Schutzanordnung weitere Elemente bzw. Qualitäten in R1L.2021.00003 Seite 17

den Schutzzumfang einbezogen würden, wenn sich die zuständige Behörde nach Realisierung des aktuell strittigen Bauvorhabens nicht vor vollendete Tatsachen gestellt sähe (VB.2019.00813 vom 14. Mai 2020, E. 4.4). Im bereits erwähnten Gutachten wird unter anderem auch die ausserordentlich hohe städtebauliche Bedeutung des Kaufhauses hervorgehoben und festgehalten, dieses präge das Ortsbild an der Z.-Strasse (act. 18.23 S. 3). Nicht ausgeschlossen ist, dass der damit zusätzlich zum Eigenwert (inklusive dessen optischen Aspekten) angesprochene Situationswert, der im Inventarblatt keinen unmittelbaren Niederschlag gefunden hat, bei einer Festlegung des Schutzzumfangs Berücksichtigung finden könnte, so dass auch insoweit einer Präjudizierung vorgebeugt werden muss. Sprengt demnach das vorliegend zu beurteilende Bauvorhaben die materiellen Grenzen eines projektbezogenen Schutzentscheids, so erweist sich die Erteilung der Baubewilligung ohne vorangehenden förmlichen Schutzentscheid als rechtswidrig. Unbehelflich ist bei dieser Sachlage der Hinweis der kommunalen Vorinstanz auf das in

einem früheren Stadium eingeholte Gutachten, vermag dieses doch jedenfalls die erforderliche hoheitliche Festlegung des Schutzzumfangs nicht zu ersetzen.

E. 7

Zusammengefasst ist auf den Rekurs des Rekurrenten 2 nicht einzutreten. Der Rekurs des Rekurrenten 1 ist gutzuheissen, soweit darauf eingetreten wird. Demgemäss sind der Beschluss des Stadtrates X vom 21. Dezember 2020 und die Gesamtverfügung der Baudirektion BVV Nr. 20-1041 vom 5. Oktober 2020 aufzuheben. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die vom Rekurrenten beantragte Einholung eines Gutachtens der EKD. Vor einer erneuten Baueingabe wird die Grundeigentümerschaft einen Entscheid über die Schutzwürdigkeit und den Umfang allfälliger Schutzmassnahmen zu verlangen haben (Provokationsbegehren im Sinne von § 213 PBG). R1L.2021.00003 Seite 18

8.1. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 1/10 dem Schweizer Heimatschutz SHS und zu je 3/10 dem Stadtrat X, der Baudirektion Kanton Zürich und der privaten Rekursgegnerin aufzuerlegen (§ 13 VRG). Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 5'000.-- festzusetzen.

8.2. Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr. Lehre und Rechtsprechung gehen davon aus, dass unter den vorstehend genannten Voraussetzungen eine Umtriebsentschädigung nicht nur dann zuzusprechen ist, wenn ein Entscheid in der Sache selbst ergeht, sondern auch dann, wenn das Rekursverfahren formell, d.h. durch Nichteintreten oder Verfahrensabschreibung zufolge Rückzug oder Gegenstandslosigkeit erledigt wird (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 17 Rz. 29 ff.). Demnach ist vorliegend der privaten Rekursgegnerin zulasten des Rekurrenten 2 eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Bei deren Festlegung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die private Rekursgegnerin zwar im Verhältnis zum Rekurrenten 2 vollständig obsiegt, insgesamt aber aufgrund der materiellen Gutheissung des Rekurses des Rekurrenten 1 weitestgehend unterliegt. Entsprechend ist lediglich R1L.2021.00003 Seite 19

eine nach Massgabe des Kostenverteilers reduzierte Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Basisbetrag von Fr. 1'700.--, womit eine Umtriebsentschädigung von insgesamt Fr. 170.-- zu bezahlen ist. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekurs-gericht-zh.ch). [...] R1L.2021.00003 Seite 20

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