

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00031 vom 29. März 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-03-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2001.00031](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2001.00031)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00031 du 29 mars 2001

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00031 del 29 marzo 2001

## Regeste

Nutzungsplanung | Rekurslegitimation des Zürcher Heimatschutzes (im Zusammenhang mit dem Häusergeviert am Kreuzplatz in Zürich): Rechtsmittellegitimation von Heimatschutzvereinigungen im Allgemeinen (E. 3 a.A.). Zusammenfassung zu den Objekten des Heimatschutzes, zum Instrumentarium der Schutzmassnahmen, zum Begriff der Kernzone und zum Verhältnis dieser baurechtlichen Massnahmen zueinander (E. 3c). Die Legitimation ist jedenfalls **n i c h t** allgemein dort zuzusprechen, wo im Interesse des Heimatschutzes eine Kern- oder Freihaltezone anzuordnen wäre. Für die Legitimation müssen vielmehr näher konkretisierte Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Schutzobjekts gegeben sein. Unabhängig davon ist die Rekurslegitimation vorliegend deshalb zu verneinen, weil heute keine rechtliche Möglichkeit mehr besteht, einen Substanzschutz zu gewährleisten, und insofern ein schutzwürdiges Interesse fehlt (E. 3d). Abweisung der Beschwerde.

## Erwägungen

### E. 3

Die Beschwerdegegner wenden vorab ein, die Baurekurskommission habe die Rekurslegitimation des Beschwerdeführers nach § 338a Abs. 2 PBG zu Unrecht bejaht. Gemäss dieser Bestimmung sind zum Rekurs und zur Beschwerde gegen Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Titel (§§ 203 – 217) oder § 238 Abs. 2 PBG stützen, sowie gegen Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen auch gesamtkantonal tätige Vereinigungen berechtigt, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen; die nämliche Befugnis steht diesen Vereinigungen gegen die Festsetzung von überkommunalen Gestaltungsplänen ausserhalb der Bauzonen zu. a) Die Baurekurskommission hat in diesem Zusammenhang die langjährigen Auseinandersetzungen über den Fortbestand der aus dem 18. und 19. Jahrhundert stammenden Gebäudegruppe am Kreuzplatz dargestellt, beginnend im Jahre 1984 mit dem damaligen Gesuch der Grundeigentümer um Feststellung der Nichtschutzwürdigkeit der Gebäudegruppe, vorläufig endend mit dem Urteil des Bundesgerichts vom 14. Oktober 1993 (BGE 119 Ia 305), womit dieses die von der Baurekurskommission angeordnete Aufhebung der Schutzverordnung vom 14. November 1990, die ihrerseits unter Widerruf des Unterschutzstellungsverzichts vom 5. Juni 1985 ergangen war, in Bestätigung des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeentscheids vom 20. August 1992 und Abweisung der dagegen erhobenen staatsrechtlichen Beschwerde der Stadt Zürich geschützt hatte, sowie abschliessend mit der Verwerfung des Gestaltungsplanes in der Volksabstimmung vom 29. November 1998. Auf diese Darstellung der Vorinstanz (E. 2) kann verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit §

28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Zu ergänzen ist, dass die 1992 festgesetzte Kernzone Kreuzplatz formell nie in Rechtskraft erwachsen ist, auch nicht kraft Verweisung in Disp. Ziff. I Teil 2 der aufsichtsrechtlichen Bau- und Zonenordnung der Baudirektion vom 9. Mai 1995, weil die dagegen erhobenen Rekurse nach wie vor bei der Baurekurskommission pendent sind. Formell gilt demnach für das streitbetroffene Häusergeviert nach wie vor die BZO 1963 und damit die Zonierung in der fünfgeschossigen Wohnzone A. b) Zur Legitimationsfrage hat die Baurekurskommission I sodann erwogen: Die vom Rekurrenten verfochtene Zuweisung zur Kernzone stütze sich auf den III. Titel des Planungs- und Baugesetzes; sie finde ihre Grundlage in § 205 PBG, wonach Objekte des Natur- und Heimatschutzes unter anderem mit Massnahmen des Planungsrechts geschützt werden könnten. Welchen Anforderungen Baugesamtheiten zu genügen hätten, damit die Festsetzung einer Kernzone in Frage komme, richte sich nach der ebenfalls im III. Titel enthaltenen Bestimmung von § 203 Abs. 1 lit. c PBG und § 23 Abs. 1 der (kantonalen) Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (NaturschutzV). Dass sich die zonenrechtliche Ausgestaltung dieses Schutzes im Einzelnen nach § 50 PBG richte, vermöge an dieser grundlegenden Zuordnung nichts zu ändern. Sodann setze die Legitimation zur ideellen Verbandsbeschwerde nicht voraus, dass sich die angefochtene Festlegung auf den III. Titel des PBG stütze; es genüge "unter gewissen Voraussetzungen" die Rüge, dass sich die zu treffende Festlegung auf den III. Titel hätte stützen sollen. Dies gelte im Bereich des Denkmalschutzes jedenfalls dann, wenn das Objekt inventarisiert oder dessen Qualifikation als Schutzobjekt völlig unbestritten sei (RB 1991 Nr. 9 = BEZ 1991 Nr. 23 = ZBl 92/1991, S. 495). Welche Voraussetzung für die Rekurslegitimation ideeller Verbände im Kontext mit planungsrechtlichen Schutzmassnahmen erfüllt sein müssten, lasse sich der zitierten Rechtsprechung nicht entnehmen. Die Verbände könnten sich wohl dort für die Festsetzung einer Kernzone einsetzen, wo die zu erfassende Gebäudegesamtheit (auch) unter Denkmalschutz gestellte, jedenfalls aber inventarisierte Objekte aufweise, oder dort, wo eine Gebäudegesamtheit bereits richtplanerisch als schutzwürdiges Ortsbild ausgeschieden sei (vgl. § 22 Abs. 2 PBG). Beides sei vorliegend nicht der Fall. Hingegen könne nicht übersehen werden, dass die Gebäudegruppe am Kreuzplatz eine ganz besondere Vorgeschichte aufweise. Mit der erstmaligen Festsetzung einer dem Planungs- und Baugesetz angepassten Bau- und Zonenordnung (BZO 1992) sei das Geviert noch der Kernzone zugewiesen worden. Insbesondere sei die Gebäudegruppe im Rahmen einer Verordnung formell unter Schutz gestellt worden. Diese Verordnung sei zwar im damaligen Rechtsmittelverfahren aufgehoben worden; weil dies indessen "auch aus widerrufsrechtlichen Gründen" geschehen sei, sei der Zeugniswert der Gebäudegruppe bis heute nicht abschliessend beurteilt worden. Dazu komme, dass der nachgerade 10 Jahre dauernde Rechtsstreit "eine umfassende Klärung der heimatschutzrechtlichen Behandlung der Gebäudegruppe als angezeigt" erscheinen lasse. Damit sei der Rekurrent "im Sinn einer einzelfallweisen und unpräjudiziellen Zuerkennung der Anfechtungsbefugnis" zum Nutzungsplanungsrekurs zuzulassen. c) Gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG bilden Objekte des Heimatschutzes 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 Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung. In § 23 NaturschutzV werden die in § 203 Abs. 1 lit. c PBG genannten Objekte näher konkretisiert und den zwei Hauptkategorien des "Ortsbildschutzes" und des "Denkmalschutzes" zugeordnet. Der Schutz (der in § 203 PBG aufgezählten Objekten des Natur- und Heimatschutz-

zes) erfolgt laut § 205 PBG durch Massnahmen des Planungsrechts (lit. a), Verordnung (insbesondere bei ein grösseres Gebiet umfassenden Schutzmassnahmen) (lit. b), Verfügung (lit. c) und Vertrag (lit. d). Schutzmassnahmen gemäss § 205 lit. b, c und d PBG sind anzuordnen, wenn oder soweit planungsrechtliche Massnahmen und die Bauvorschriften einen fachgerechten Schutz sowie Pflege und Unterhalt nicht sicherstellen (§ 9 Abs. 1 NaturschutzV). Gemäss § 50 PBG umfassen Kernzonen schutzwürdige Ortsbilder, wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen (Abs. 1). Die Bau- und Zonenordnung kann näher umschriebene Bauweisen vorschreiben oder gestatten sowie die Stellung und Höhenlage der Bauten sonst näher ordnen, wobei Nutzungsziffern nur zulässig sind, sofern sie dem Zonenzweck nicht widersprechen (Abs. 2). Die Bau- und Zonenordnung kann ferner besondere Vorschriften über die Masse und die Erscheinung der Bauten enthalten (Abs. 3). Der planungsrechtliche Schutz von Ortsbildern erfolgt in erster Linie durch die Festsetzung von Kern- oder Freihaltezonen und/oder mit Hilfe von Gestaltungsplänen (§ 24 NaturschutzV). Anliegen des Natur- und Heimatschutzes können auf vielfältige Weise durch Massnahmen des Planungsrechts im Sinn von § 205 lit. a PBG verfolgt werden. Wie die Unterscheidung zwischen § 205 lit. a und lit. b PBG zeigt, sind mit Massnahmen des Planungsrechts nicht primär eigentliche Schutzverordnungen gemeint, sondern die Berücksichtigung von Anliegen des Natur- und Heimatschutzes bei der Festlegung von Rahmen- und Sonder-nutzungsplänen. Soweit dabei solche Anliegen berücksichtigt werden, sind sie in der Regel nicht das alleinige Motiv für die Zuweisung von Grundstücken zu einer bestimmten Nutzungszone. So kann etwa die Zuweisung eines Areals zu einer Nichtbauzone durchaus der Erhaltung eines Schutzobjektes im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. a PBG dienen, ohne dass darin das hauptsächliche oder gar alleinige Motiv für die nutzungsplanerische Festlegung liegen muss. Zwischen Schutzobjekten im Sinn von § 203 PBG und nutzungsplanerischen Massnahmen, wie sie in erster Linie mit § 205 lit. a PBG anvisiert werden, besteht daher nur ein loser Zusammenhang. Verhältnismässig eng ist dieser Zusammenhang zwischen den in § 203 Abs. 1 lit. c PBG umschriebenen Schutzobjekten und dem Typ der Kernzone im Sinn von § 50 PBG (vgl. § 24 NaturschutzV), auch wenn sich die Anwendungsbereiche dieser Bestimmungen nicht decken. Die Kernzone ist eine Bauzone im Sinn von Art. 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und nicht eine Schutzzone im Sinn von Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG). Schutzobjekte im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PGB erfordern schon von ihrer Definition her einen gewissen Substanzschutz, den die Kernzone allein nicht zu bewirken vermag. Daran vermag auch der Umstand, dass kommunale Bestimmungen über die Kernzone eine (spezifisch zonenrechtliche) Bewilligungspflicht für Gebäudeabbrüche vorsehen können (vgl. RB 1993 Nr. 37; präzisiert in RB 1994 Nr. 80; bezüglich Kernzonen in der Stadt Zürich vgl. Art. 42 Abs. 2 der Bau- und Zonenordnung in der Fassung vom 24. November 1999 [BZO 1999]), nichts zu ändern. Andererseits ist die Festsetzung einer Kernzone nur zulässig, wenn in deren Bereich ein Minimum von erhaltenswürdigen Bauten vorhanden ist (BEZ 1988 Nr. 8; Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2. A., Zürich 2000, S. 103). - Von diesen Grundsätzen ist im vorliegenden Fall (bei der materiellen Beurteilung des Rekurses) zutreffend auch die Baurekurskommission I ausgegangen (E. 7.1). d) Die dargelegte Bedeutung und Funktion planungsrechtlicher Massnahmen für den Heimatschutz (im Sinn des Ortsbild- und Denkmalschutzes) nach den Bestimmungen von §§ 203 ff. PBG, auf welche § 338a Abs. 2 PBG Bezug nimmt, ist bei der Auslegung dieser legitimationsrechtlichen Vorschrift zu berücksichtigen. Aus der dargestellten Rechtslage ergibt sich, dass

Verbänden, die sich wie der Beschwerdeführer dem Natur- und Heimatschutz widmen, die Legitimation zum Rekurs gegen Nutzungsplanungen nicht allgemein dort zuzusprechen ist, wo ihrer Auffassung nach im Interesse des Heimatschutzes eine Kernzone oder eine Freihaltezone anzuordnen wäre. Wie im Zusammenhang mit Rekursen gegen die Erteilung von Baubewilligungen und die Verweigerung besonderer Schutzmassnahmen entschieden worden ist, setzt zwar die Rekurslegitimation der ideellen Verbände nicht voraus, dass sich die angefochtene Anordnung auf den III. Titel bzw. auf § 238 Abs. 2 PBG stützt, sondern sind sie grundsätzlich auch mit Rekurs und Beschwerde gegen Anordnungen zuzulassen, die sich auf die genannten Bestimmungen stützen sollten; dabei genügt aber eine diesbezügliche blosser Behauptung nicht, sondern müssen näher konkretisierte Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Schutzobjektes gegeben sein (RB 1990 Nr. 10; RB 1990 Nr. 11 = BEZ 1990 Nr. 11; RB 1991 Nr. 3 und 9 = ZBl 92/ 1991, S. 495 = BEZ 1991 Nr. 23). Von dieser Rechtsauffassung ist im vorliegenden Fall zutreffend auch die Baurekurskommission I ausgegangen, wenn sie erwogen hat, die Verbände könnten sich wohl dort für die Festsetzung einer Kernzone einsetzen, wo die zu erfassende Gebäudegesamtheit (auch) unter Denkmalschutz gestellte, jedenfalls aber inventarisierte Objekte aufweise, oder dort, wo eine Gebäudegesamtheit bereits richtplanerisch als schutzwürdiges Ortsbild ausgeschieden sei (E. 3.3). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall unbestrittenermassen nicht erfüllt. Auf welche andere Weise und in welchem Grad das Vorliegen eines Schutzobjektes dokumentiert sein muss, damit die Rekurslegitimation von Verbänden im Zusammenhang mit Nutzungsplänen gleichwohl bejaht werden könnte, muss hier aus den nachfolgenden Gründen nicht abschliessend beurteilt werden. Die Baurekurskommission hat die Rekurslegitimation des Beschwerdeführers gleichwohl (obwohl ein inventarisiertes Objekt oder eine richtplanerische Vorgabe fehle) bejaht, weil der Zeugniswert der Gebäudegruppe trotz Aufhebung der Schutzverordnung bis heute nicht abschliessend beurteilt worden sei und der nachgerade 10 Jahre dauernde Rechtsstreit eine umfassende Klärung der heimatschutzrechtlichen Behandlung der Gebäude als angezeigt erscheinen lasse. Diese Umstände bilden indessen keine hinreichende Grundlage für die Bejahung der Rekursbefugnis. Die zur Legitimation angestellten Erwägungen der Vorinstanz vermöchten die Rekursbefugnis des Beschwerdeführers höchstens zu begründen, wenn heute noch die rechtliche Möglichkeit bestünde, die mit dem vorliegenden Rechtsmittel verfochtene Festsetzung einer Kernzone anschliessend mit Massnahmen zu ergänzen, die – zumindest hinsichtlich Teilen der betroffenen Gebäudegruppe – einen Substanzschutz gewährleisten würden. Gerade dies ist aber nach den (im Rahmen der materiellen Beurteilung getroffenen) Erwägungen der Vorinstanz heute nicht mehr möglich. Wie sie richtig erkannt hat und sich klar aus dem Gutachten Gubler ergibt (act. 6 S. 15 ff.), wäre eine allfällige qualifizierte Zeugeneigenschaft der Gebäudegruppe an die Substanz der Bauten oder einzelner Teile gebunden; wie die Vorinstanz sodann zutreffend erwogen hat, kann infolge der rechtskräftigen Aufhebung der Schutzverordnung eine solche Substanzerhaltung mittels besonderer Schutzmassnahmen nicht mehr durchgesetzt werden (E. 7.2 S. 12). Diese durchaus zutreffenden Feststellungen müssen jedoch richtig betrachtet bereits zum Schluss führen, dass dem Beschwerdeführer die Rekurslegitimation nach § 338a Abs. 1 PBG abzusprechen ist. Wie das allgemeine Beschwerderecht nach § 21 lit. a VRG und nach § 338a Abs. 1 PBG ein schutzwürdiges Interesse (bestehend im materiellen Nutzen einer erfolgreichen Beschwerde oder in der damit bewirkten Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils) voraussetzt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 21), ist für die Rekurslegitimation der Verbände nach § 338a Abs. 2 PBG ein schutzwürdiges Interesse

erforderlich; in der Regel muss dieses darin bestehen, dass eine Beeinträchtigung ideeller Interessen, zu deren Verteidigung sie befugt sind, tatsächlich verhindert werden kann. Ein solches schutzwürdiges Interesse fehlt hier, weil nach den zutreffenden Erwägungen der Baurekurskommission (E. 7.2 S. 12) eine allfällige qualifizierte Zeugeneigenschaft an die Substanz der Gebäudegruppe gebunden wäre und ein solcher Substanzschutz nicht mehr durch besondere Schutzmassnahmen umgesetzt werden kann.

#### **E. 4**

Wäre mit der Vorinstanz davon auszugehen, der Beschwerdeführer sei zur Erhebung des Rekurses legitimiert, so wäre im Ergebnis hieraus für ihn nichts gewonnen. Die Rekurskommission hat einlässlich dargelegt, dass und weshalb die Zuweisung der streit betroffenen Gebäudegruppe zur Zone W5 bzw. der damit verbundene Verzicht auf die Festlegung einer Kernzone recht- und zweckmässig ist. Es kann auf ihre diesbezüglichen Erwägungen (E. 7) verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG), die durch die Vorbringen in der Beschwerdeschrift nicht entkräftet werden. Entscheidend sind wie erwähnt die vom Beschwerdeführer nicht widerlegten Feststellungen, dass eine allfällige qualifizierte Zeugeneigenschaft an die Substanz der Gebäudegruppe gebunden wäre und ein solcher Substanzschutz nicht mehr durch besondere Schutzmassnahmen umgesetzt werden kann.

#### **E. 5**

Demnach ist die Beschwerde im Sinn der Erwägungen abzuweisen. ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen abgewiesen. ...

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