

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00488 vom 3. März 2005

ZH Verwaltungsgericht, 2005-03-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00488

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00488 du 3 mars 2005

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00488 del 3 marzo 2005

Regeste

Denkmalschutz | Denkmalschutz, Legitimation zur Verbandsbeschwerde: Die zur Verbandsbeschwerde berechnigte Vereinigung ist vom angefochtenen Nichteintretensbeschluss, welcher ihr die Rekurslegitimation nach § 338a Abs. 2 PBG abspricht, berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung; sie ist demnach zur Beschwerdeerhebung legitimiert (E.1). Zusammenfassung der bisher ergangenen Rechtsprechung zur Beschwerdelegitimation von Verbänden auf dem Gebiet des Denkmalschutzes (E.3). Im vorliegenden Verfahren hat die Beschwerdeführerin ihre Rekurslegitimation stillschweigend daraus abgeleitet, dass das betroffene Gebäude im so genannten Ergänzungsinventar figuriert. Die Baurekurskommission erwog, dass durch den Eintrag in das Ergänzungsinventar die Schutzwürdigkeit des Gebäudes nicht hinreichend indiziert werde; im Gegenteil ergebe sich daraus, dass die Schutzwürdigkeit schon einmal geprüft und verneint worden sei. Die Aufnahme im Ergänzungsinventar spreche zwar für eine gewisse Qualität der darin aufgeführten Objekte. Sie vermag aber in Anbetracht der fehlenden förmlichen Inventarisierung keine Legitimation des Verbands zu begründen. Die Erwägungen der Vorinstanz sind überzeugend (E.4). Abweisung der Beschwerde (E.5).

Erwägungen

E. 3

Gemäss § 338a Abs. 2 PBG können sich gesamtkantonal tätige Vereinigungen, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, mit Rekurs und Beschwerde gegen baurechtliche Bewilligungen und überkommunale Gestaltungspläne ausserhalb der Bauzone wehren, ferner gegen Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Gesetzstitel (Natur- und Heimatschutz, §§ 203 – 217) oder § 238 Abs. 2 (besondere Rücksichtnahme auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes bei der Gestaltung von Bauten) stützen. Gemäss § 203 Abs. 2 PBG erstellen die für die Schutzmassnahmen (vgl. §§ 205 – 210 PBG) zuständigen Behörden (vgl. § 211 Abs. 1 und 2 PBG) über die als schutzwürdig erkannten Objekte (vgl. § 203 Abs. 1 lit. a – g PBG) Inventare. Diesen Inventaren kommt auch mit Bezug auf die Rekurs- und Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzverbänden gemäss § 338a Abs. 2 PBG eine besondere Bedeutung zu. Wie das Verwaltungsgericht im Entscheid RB 1990 Nr. 10 erkannt hat, verschafft die blosser Behauptung, ein nicht inventarisiertes Objekt sei dennoch schutzwürdig, den Verbänden keinen Zugang zum Rekursverfahren. In RB 1990 Nr. 11 (= BEZ 1990 Nr. 11) hat das Gericht ferner festgehalten, § 338a Abs. 2 PBG dürfe nicht rein prozessual in dem Sinn ausgelegt werden, dass schon die Berufung auf eine Missachtung des III. Gesetzstitels oder von § 238 Abs. 2 PBG legitimationsbegründend sei. Denn so gesehen könnten diese Verbände praktisch

gegen jede Anordnung rekurrieren, was der Absicht des Gesetzgebers (Prot. KR 1983-1987, S. 8132 f.) offensichtlich zuwiderliefe. Die Verbandsbeschwerde komme nur dort zum Zug, wo die Behörde ihren Entscheid auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 PBG stützte bzw. aufgrund eines Inventareintrages darauf hätte stützen sollen. Sie setzt grundsätzlich voraus, dass die angefochtene Anordnung ein bereits förmlich erfasstes (§ 205 PBG) oder zumindest schon inventarisiertes (§ 203 Abs. 2 PB) Schutzobjekt im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. a – g PBG betrifft. Sie soll es den Verbänden ermöglichen, sich gegen alle Anordnungen zu wehren, die mit der Aufhebung einer förmlichen Unterschutzstellung oder der Entlassung eines Schutzobjekts aus dem Inventar verbunden sind. Die Verbände können sich daher auch gegen die Baubewilligung für einen den Abbruch eines inventarisierten Gebäudes miteinschliessenden Neubau wehren (RB 1996 Nr. 13). Demgegenüber ist die Aufnahme eines Schutzobjekts in ein Inventar eine blosser Verwaltungshandlung ohne Verfügungscharakter, die nicht mit Rekurs und Beschwerde angefochten werden kann, weshalb die zur Verbandsbeschwerde berechtigten Vereinigungen auch keinen Anspruch auf Mitwirkung im behördlichen Inventarisationsverfahren haben (RB 1992 Nr. 8). Von diesem Grundsatz hat die Rechtsprechung im Wesentlichen zwei Ausnahmen zugelassen. Die eine betraf einen Sonderfall, wo ein Inventareintrag einzig mangels rechtzeitiger Entdeckung des Schutzobjekts (erst bei Aushubarbeiten entdeckte Bauteile der Zürcher Stadtmauer und des alten Predigerklosters) unterblieben und zudem die Schutzwürdigkeit unbestritten war (RB 1991 Nrn. 3, 9 und 60 = BEZ 1991 Nr. 23 = ZBl 92/1991, S. 495; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 111 und § 21 N. 97). Sodann ist die Legitimation der Verbände in Fällen anerkannt worden, in denen das zuständige Gemeinwesen seiner Pflicht zur Inventarisierung nicht nachgekommen war und die Schutzwürdigkeit als glaubhaft dargetan und wahrscheinlich erschien: In einem Fall war die Gemeinde ihrer gesetzlichen Verpflichtung, ein Inventar zu erlassen, überhaupt nicht nachgekommen (RB 1997 Nr. 2). In einem zweiten Fall war das fragliche Objekt in der von der kommunalen Natur- und Heimatschutzkommission beschlossenen Liste enthalten, welche der für die Inventarfestsetzung zuständige Gemeinderat aus formellen Gründen zur Überarbeitung zurückgewiesen hatte; ausschlaggebend für die Bejahung der Legitimation war, dass die Gemeinde die Frist für die Festsetzung des Inventars versäumt hatte und eine klare Meinungsäusserung der antragstellenden Kommission vorlag (RB 1996 Nr. 6). Im Urteil VB.2003.00197 vom 10. September 2003 (siehe www.vgrzh.ch) hat das Verwaltungsgericht seine Praxis, die Rekurslegitimation der Verbände bezüglich nicht inventarisierter Objekte nur in Ausnahmefällen anzuerkennen, bestätigt: In jenem Fall hatte der Verband zur Begründung seiner Legitimation geltend gemacht, die Aufnahme des fraglichen Objekts in das Inventar sei trotz der positiven Empfehlung eines bei der Vorbereitung mitwirkenden Fachmannes versehentlich unterblieben; das Verwaltungsgericht gelangte zum Schluss, es liege kein Versehen in dem Sinne vor, dass eine von der Denkmalpflegekommission in Bezug auf ihre Schutzwürdigkeit beurteilte und dem Stadtrat zur Inventarisierung vorgeschlagene Baute unabsichtlich nicht in den stadträtlichen Beschluss betreffend die Inventarerfüllung aufgenommen worden sei; anders als im Fall RB 1996 Nr. 6 stelle das Beharren auf einem Inventareintrag (als Voraussetzung für die Bejahung der Legitimation des Verbandes) keinen blossen Formalismus dar.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin hat in ihrem Rekurs an die Vorinstanz ihre Rekurslegitimation stillschweigend daraus abgeleitet, dass das Gebäude Vers.-Nr. 01 im so genannten

Ergänzungsinventar figuriere. Die Vorinstanz hat sich hierauf über Entstehung und Funktion dieses Ergänzungsinventars durch die Stadt X (Abteilung Hochbau) näher informieren lassen. Laut deren ergänzenden Vernehmlassung vom 28. Juni 2004 hatte die Stadt X erstmals im Jahre 1979 eine Sichtung aller denkmalpflegerisch- und ortsbildrelevanten Bauten vorgenommen, wobei 500 Objekte in die engere Auswahl gelangt seien. Aufgrund einer weiteren Evaluation seien dann 250 Objekte in das ordentliche Inventar aufgenommen worden, welches mit Stadtratsbeschluss vom 25. März 1980 förmlich festgesetzt worden sei; die anderen 250 Objekte seien aus administrativen Überlegungen dem so genannten Ergänzungsinventar zugeteilt worden, welches jedoch explizit nicht Bestandteil des Stadtratsbeschlusses gebildet habe. Gegenwärtig werde das ordentliche Inventar zum ersten Mal überarbeitet, dies unter anderem mit dem Ziel, das Ergänzungsinventar aufzuheben. Dieses vermöge aufgrund der fehlenden Festsetzung durch den Stadtrat keine Wirkung zu entfalten. Bei den darin aufgeführten Objekten handle es sich vorwiegend um solche, die einen höheren Wert hinsichtlich des Ortsbildes, nicht aber als Einzelobjekt aufwiesen; von deren Inventarisierung sei damals abgesehen worden, weil man der Überzeugung gewesen sei, dass der notwendige Schutz auch über die baurechtlichen Bestimmungen des PBG (das heisst ohne förmliche Schutzmassnahmen in Form von Verfügungen) gewährleistet werden könne. Über diese Objekte bestünden daher keine offiziellen Inventarblätter und damit auch keine Definitionen betreffend Schutzzweck und -ziel. Die Baurekurskommission hat – im Wesentlichen von der vorn in Erwägung 3 dargelegten Rechtsprechung ausgehend – erwogen, angesichts dieser Funktion des Ergänzungsinventars könne die Rekurslegitimation nicht daraus abgeleitet werden, dass das fragliche Gebäude darin aufgeführt sei. Im förmlichen Inventar sei dieses unbestrittenermassen nicht enthalten. Durch den Eintrag in das Ergänzungsinventar werde die Schutzwürdigkeit des Gebäudes nicht hinreichend indiziert; im Gegenteil ergebe sich daraus, dass die Schutzwürdigkeit schon einmal geprüft und verneint worden sei. Dass das fragliche Gebäude überhaupt einmal in die Evaluation einbezogen und auf diese Weise in das Ergänzungsinventar gelangt und dass Letzteres aus arbeitstechnischen Gründen im Hinblick auf eine spätere Überarbeitung des ordentlichen Inventars aufbewahrt worden sei, spreche zwar für eine gewisse Qualität der darin aufgeführten Objekte. Damit werde aber eine Schutzwürdigkeit nicht in der Masse indiziert, welche trotz fehlender förmlicher Inventarisierung die Legitimation der Rekurrentin zur Anfechtung der Abbruch- und Baubewilligung zu begründen vermöge.

E. 4.2

Diese Erwägungen der Vorinstanz überzeugen. Die Beschwerdeführerin bringt nichts vor, was sie entkräften könnte. Entgegen ihrer Darstellung sind im so genannten Ergänzungsinventar gerade nicht Objekte enthalten, die aus dem ordentlichen Inventar "abgestuft" oder "entlassen" wurden. Im Übrigen wendet sie einzig (erneut) ein, ihre Rekurslegitimation sei schon deswegen zu bejahen, weil Schutzmassnahmen nach § 210 PBG auch ohne Inventarisierung angeordnet werden könnten. Sie verkennt damit, dass die genannte Regelung nur für vorsorgliche Schutzmassnahmen gilt, weshalb sich aus ihr nichts zu Gunsten der Rekurslegitimation ableiten lässt. Letztlich geht es der Beschwerdeführerin darum, mit ihrem Rechtsmittel die Aufnahme des Gebäudes Vers.-Nr. 01 ins ordentliche Inventar herbeiführen zu können. Würde ihr diesbezüglich die Rekurslegitimation zuerkannt, so liefe das darauf hinaus, dass sie sich auf dem Rechtsweg gegen die Nichtaufnahme in das ordentliche Inventar wehren könnte, was wie erwähnt (vorn E. 3) gefestigter Rechtsprechung widerspricht (RB 1992 Nr. 8). Wenn ihr diesbezüglich kein

ordentliches Rechtsmittel zusteht, bedeutet dies andererseits nicht, dass sie sich nicht in einer früheren Phase für die Aufnahme des fraglichen Gebäudes in das ordentliche Inventar hätte einsetzen können. Das hat sie jedoch, worauf die Beschwerdegegner zutreffend hinweisen, weder bei der Erstellung des Inventars im Jahre 1979/80 noch bei dessen im Jahr 2003 aufgenommenen Überarbeitung getan.

E. 4.3

Im Übrigen bringt die Beschwerdeführerin nichts vor, was auf eine Schutzwürdigkeit des fraglichen Gebäudes hindeuten würde. Dafür bestehen denn auch aufgrund der vorliegenden Akten (abgesehen von der nach dem Gesagten nicht hinreichenden Tatsache, dass die fragliche Baute bei der erstmaligen Erstellung des Inventars in Betracht gezogen wurde und hernach im so genannten Ergänzungsinventar verliert) keinerlei Anhaltspunkte. Im Gegenteil ist das Gebäude auch im Rahmen der im Jahr 2003 aufgenommenen Überarbeitung des Inventars nicht in den Schlussentwurf aufgenommen worden, worauf der Stadtrat X bereits in seiner ersten Vernehmlassung vom 6. Mai 2004 an die Rekursbehörde hingewiesen hat. Zudem befindet sich das Gebäude nicht in einer Ortsbildschutzzone. Es ist demnach auch in materieller Hinsicht festzustellen, dass im vorliegenden Fall die Schutzwürdigkeit des Gebäudes weder glaubwürdig dargetan noch als wahrscheinlich erscheint. Auch aus dieser Sicht liegt kein Sonderfall vor, der es in Verbindung mit dem von der Beschwerdeführerin allein geltend gemachten Umstand (Eintrag des Gebäudes im so genannten Ergänzungsinventar) rechtfertigen würde, ihr die Rekurslegitimation abweichend vom Grundsatz, dass Letztere nur bezüglich inventarisierter Objekte gegeben ist, zuzusprechen.

E. 5

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Zudem ist sie zu verpflichten, der privaten Beschwerdegegnerin sowie den Mitbeteiligten eine Parteientschädigung im angemessenen Umfang von insgesamt Fr. 2'000.- zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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