

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00705 vom 10. Oktober 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-10-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00705

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00705 du 10 octobre 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00705 del 10 ottobre 2012

Regeste

Inventarentlassung | Entlassung einer Fachwerkbrücke über die Sihl aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung durch den Gemeinderat Horgen. Nach der bei der Baudirektion eingeholten Auskunft handelt es sich bei der in Frage stehenden Fachwerkbrücke um ein inventarisiertes Schutzobjekt von überkommunaler Bedeutung (E. 2.3). Betrifft ein Abbruch- oder Bauvorhaben ein überkommunal inventarisiertes Objekt, so bedarf es anstatt oder neben der Bewilligung durch die örtliche Baubehörde einer Bewilligung durch die zuständige kantonale Stelle. Zuständig ist das der Baudirektion unterstellte Amt für Raumentwicklung (E. 2.4). Die Pflicht zur Verfahrenskoordination verbietet es der Gemeinde, die Inventarentlassung zwecks Abbruch der Brücke unabhängig vom kantonalen Verfahren vorzunehmen. Eine Entlassung der Brücke aus dem kommunalen Inventar muss zwingend im koordinierten Verfahren mit dem nun erforderlichen kantonalen Entscheid getroffen und eröffnet werden. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Sache im Interesse eines koordinierten Verfahrens der inzwischen für die Anordnung von Schutzmassnahmen bzw. für eine allfällige Inventarentlassung zuständigen kantonalen Direktion überwiesen hat (E. 2.5). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2011.00705 Urteil der 1. Kammer vom 10. Oktober 2012 Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichter François Ruckstuhl, Verwaltungsrichter Hans Peter Derksen, Gerichtsschreiber Martin Knüsel. In Sachen Gemeinde Horgen, vertreten durch Gemeinderat Horgen, dieser vertreten durch RA A, Beschwerdeführerin, gegen Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz, vertreten RA B, Beschwerdegegnerin, betreffend Inventarentlassung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 28. Februar 2011 strich der Gemeinderat Horgen die Fachwerkbrücke über die Sihl an der Forststrasse in Sihlwald aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung. Weiter hielt der Gemeinderat fest, dass auf das Anordnen von Schutzmassnahmen verzichtet werde und dass die Brücke abgebrochen werden könne, wofür noch ein Abbruchgesuch beim Bauamt Horgen einzureichen sei. Der Beschluss über die Entlassung aus dem Inventar ist am 11. März 2012 publiziert worden. II. Die Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz (ZVH) rekurierte an das Baurekursgericht. Sie beantragte, den Entscheid des Gemeinderats betreffend Entlassung der Fachwerkbrücke aus dem Inventar für nichtig zu erklären; eventualiter sei die Brücke unter Schutz zu stellen. Das Baurekursgericht hiess den Rekurs mit Entscheid vom 4. Oktober 2011 gut. Es hob den angefochtenen Beschluss des Gemeinderats Horgen auf und überwies das Geschäft der

Baudirektion des Kantons Zürich zur Prüfung von Schutzmassnahmen. III. Mit Beschwerde vom 7. November 2011 beantragte die Gemeinde Horgen dem Verwaltungsgericht, den Rekursentscheid aufzuheben und den erstinstanzlichen Beschluss zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der ZVH. Diese beantragte mit der Beschwerdeantwort die Abweisung der Beschwerde, eventualiter den Entlassungsentscheid aufzuheben und den Gemeinderat Horgen einzuladen, die notwendigen Schutzmassnahmen zu erlassen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In prozessualer Hinsicht ersuchte die ZVH um Sistierung des Verfahrens, bis die Baudirektion über die überkommunale Unterschutzstellung entschieden habe. Mit Eingabe vom 13. Februar 2012 ersuchte die Gemeinde Horgen um Abweisung des Sistierungsgesuchs, wozu die ZVH am 19. März 2012 Stellung nahm. Am 10 April 2012 hat das Gericht bei der Baudirektion einen schriftlichen Bericht angefordert betreffend eine allfällige Aufnahme der Fachwerkbrücke ins überkommunale Inventar für Denkmalpflege sowie betreffend allfällige kantonale Schutzmassnahmen. Die Baudirektion teilte mit Schreiben vom 9. Mai 2012 mit, dass die Brücke mit dem Status "überkommunal beantragt" in der Inventarliste figuriere und bei der nächsten Inventarfestsetzung im Sommer 2012 definitiv in die Inventarliste aufgenommen werde. Ein Unterschutzstellungsverfahren sei zurzeit nicht pendent. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs wurde das Sistierungsbegehren mit Präsidialverfügung vom 19. Juni 2012 abgewiesen. Gleichzeitig wurde der Gemeinde Horgen Gelegenheit eingeräumt, um sich zu den Eingaben der ZVH vom 19. März und 29. Mai 2012 zu äussern. Die Stellungnahme der Gemeinde erfolgte innert erstreckter Frist am 3. September 2012. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Gemäss § 70 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ist eine Gemeinde zur Wahrung der von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen zur Beschwerde berechtigt. Diese für das Verwaltungsverfahren allgemein geltende Bestimmung betreffend die Rechtsmittelbefugnis der Gemeinden ist auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts anwendbar (RB 1998 Nr. 12). Die Beschwerdeberechtigung liegt nach der Praxis dann vor, wenn sich die Gemeinde für die Durchsetzung und richtige Anwendung ihres kommunalen Rechts wehrt oder wenn sie einen Eingriff in ihre qualifizierte Entscheidungs- oder Ermessensfreiheit geltend macht (VGr, 24. September 1985, BEZ 1985 Nr. 44 = ZBl 87/1986, S. 40; VGr, 6. Oktober 1995, VB.1995.00093, E. 2; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 62; vgl. auch Martin Bertschi, Die Beschwerdebefugnis der Gemeinde im Zürcher Verwaltungsprozess, in: Peter Breitschmid et al. [Hrsg.], Grundfragen der juristischen Person, Bern 2007, S. 16 ff.). Der für die Unterschutzstellung zuständigen Behörde kommt eine besondere Entscheidungsfreiheit im Grenzbereich zwischen Rechtsanwendung und Ermessensbetätigung zu, deren Handhabung die Rechtsmittelinstanzen nicht frei überprüfen können (RB 1982 Nr. 37; VGr, 11. Juli 2012, VB.2010.00676, E. 4.2). Die Gemeinde ist deshalb zur Anfechtung eines Rekursentscheids befugt, mit welchem die von ihr verfügte Entlassung von Schutzobjekten im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) aus dem kommunalen Inventar rückgängig gemacht worden ist (vgl. VGr, 9. Februar 2011, VB.2010.00032, E. 1). Die Legitimation der Gemeinde Horgen ist folglich zu bejahen. Neben der zur Beschwerde befugten Gemeinde kommt dem Gemeinderat von Horgen als Behörde kein selbständiges Beschwerderecht zu; es wird deshalb nur die Gemeinde als beschwerdeführende Partei

rubriziert.

E. 1.2

Der angefochtene Rekursentscheid, mit dem die Sache an die Baudirektion überwiesen wurde, ist als Zwischenentscheid zu qualifizieren. Die Anfechtung von Zwischenentscheiden beim Verwaltungsgericht richtet sich gemäss § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG sinngemäss nach den Art. 91–93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG). Gegen einen Zwischenentscheid ist die Beschwerde gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG zulässig, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) bzw. wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für eine weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Würde die Beschwerde gutgeheissen und damit die von der Gemeinde verfügte Inventarentlassung sowie der Verzicht auf Schutzmassnahmen bestätigt, so würden sich weitere Abklärungen zur Erhaltenswürdigkeit der Brücke von vornherein erübrigen. Es rechtfertigt sich deshalb, in Übereinstimmung mit der diesbezüglich verhältnismässig grosszügigen Praxis des Verwaltungsgerichts auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2.1

Gegenstand der erstinstanzlichen Entlassungsverfügung ist eine bei den Grundstücken Kat.-Nr. 8754 und 9714 über die Sihl führende Fachwerkbrücke aus dem Jahr 1883. Als Strassenbrücke dient sie der Verbindung zwischen dem Weiler Sihlwald und dem Horgenerberg sowie dem Ortszentrum von Horgen. Die Brücke ist seit dem Jahr 1952 im Eigentum der Beschwerdeführerin, welche sie seither wiederholten Renovationen unterzogen hat. Mit Blick auf den Schadensverlauf und der Absicht, die Brücke zugunsten eines Neubaus abzubauen, hat der Gemeinderat Horgen mit dem strittigen Beschluss die Entlassung der Brücke aus dem kommunalen Inventar angeordnet.

E. 2.2

Das Baurekursgericht ging im Rekursentscheid davon aus, dass es sich bei der Fachwerkbrücke um ein Schutzobjekt im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG handle. Dazu bezog sie sich namentlich auf ein Gutachten der Denkmalpflegekommission des Kantons Zürich vom 10. Mai 2011 (act. 10/12.4); demnach sei die Brücke ein kunst- und kulturhistorisches Schutzobjekt von überkommunaler Bedeutung. In der Folge prüfte das Baurekursgericht, ob die Gemeinde die Brücke trotz ihrer Schutzwürdigkeit zu Recht aus dem kommunalen Inventar entlassen habe. Dabei gelangte es zum Ergebnis, dass der Erhalt und die Sanierung der Brücke insbesondere in Anbetracht der überkommunalen Bedeutung verhältnismässig sei; der Verzicht auf Schutzmassnahmen erweise sich somit als nicht gerechtfertigt, weshalb das Gericht den Beschluss des Gemeinderats Horgen aufhob. Weil die Anordnung von Schutzmassnahmen in der erstinstanzlichen Zuständigkeit liege und weil ein Schutzobjekt von überkommunaler Bedeutung infrage stehe, sei hierzu die Baudirektion zuständig. Das Gericht überwies das Geschäft deshalb der Baudirektion mit der Einladung, den Erlass von Schutzmassnahmen für die Brücke zu prüfen.

E. 2.3

Gemäss dem vom Verwaltungsgericht angeforderten Schreiben der Baudirektion figurierte die Brücke mit dem Status "überkommunal beantragt" in der Inventarliste und sollte sie bei der Inventarfestsetzung im Sommer 2012 definitiv in die Inventarliste aufgenommen werden (act. 22). Davon ausgehend handelt es sich bei der infrage stehenden

Fachwerkbrücke um ein inventarisiertes Schutzobjekt von überkommunaler Bedeutung im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Abs. 2 PBG. Die dahin gehende Auffassung der Vorinstanz erweist sich damit – jedenfalls unter Berücksichtigung der aktuell massgeblichen Umstände – als zutreffend.

E. 2.4

Die zuständige kantonale Direktion trifft Schutzmassnahmen für Objekte, denen über den Gemeindebann hinausgehende Bedeutung zukommt (§ 211 Abs. 1 PBG). Betrifft ein Abbruch- oder Bauvorhaben ein überkommunal inventarisiertes Objekt, so bedarf es anstatt oder neben der Bewilligung durch die örtliche Baubehörde einer Bewilligung durch die zuständige kantonale Stelle (§ 11a der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung [KNHV] vom 20. Juli 1977; § 7 der Bauverfahrensordnung [BVV] vom 3. Dezember 1997); im Geltungsbereich eines überkommunalen Inventars betreffend Denkmalpflege ist das Amt für Raumentwicklung (Baudirektion) zuständig (Anhang zur BVV Ziff. 1.4.1.5). Der Abbruch eines überkommunal inventarisierten Objekts setzt deshalb den Verzicht auf Schutzmassnahmen durch die kantonale Behörde bzw. eine damit einhergehende Entlassung aus dem überkommunalen Inventar voraus.

E. 2.5

Die Gemeinde Horgen plant den Abbruch der infrage stehenden Fachwerkbrücke. Mit der Inventarentlassung verzichtete die Gemeinde auf die Anordnung von Schutzmassnahmen und hielt dementsprechend dispositivmässig fest, dass die Brücke abgebrochen werden könne. Die diesbezügliche Zuständigkeit der Gemeinde fällt mit der Aufnahme der Brücke ins überkommunale Inventar des Kantons allerdings dahin. Der Abbruch setzt den Verzicht auf Schutzmassnahmen durch die kantonale Behörde bzw. die damit einhergehende Entlassung aus dem überkommunalen Inventar voraus. Der kommunalen Inventarisierung kommt neben der übergeordneten kantonalen Inventarisierung kaum eine selbständige Bedeutung mehr zu. Würde die kantonale Behörde wegen Unverhältnismässigkeit der Erhaltung der Brücke auf Schutzmassnahmen verzichten und deren Entlassung aus dem Inventar verfügen, so könnte dem die Gemeinde ohne Weiteres folgen. Ob ein bestimmtes Schutzobjekt einen bloss kommunalen oder einen darüber hinausgehenden Bezug aufweist, sagt nichts über den Grad seiner Schutzwürdigkeit aus, sondern legt einzig fest, welches Gemeinwesen für den Erlass allfälliger Schutzmassnahmen zuständig ist (VGr, 5 Februar 2009, VB.2008.00481, E. 3.3 = BEZ 2009 Nr. 23). Die Pflicht zur Verfahrenskoordination (§ 12 Abs. 2 BVV) verbietet es der Gemeinde jedenfalls, die Inventarentlassung zwecks Abbruch der Brücke unabhängig vom kantonalen Verfahren vorzunehmen. Eine selbständige Entscheidkompetenz würde sich für die Gemeinde erst dann wieder ergeben, wenn die kantonale Behörde auf Schutzmassnahmen verzichten würde, weil sie dem Objekt keine überkommunale Bedeutung zumisst (vgl. RB 1994 Nr. 79 E. b). Im Übrigen mag es allenfalls zulässig sein, die Entlassung eines Objekts aus dem kommunalen Inventar infolge einer überkommunalen Inventarisierung desselben Objekts zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten zu verfügen. Davon kann beim Entscheid der Gemeinde Horgen indessen keine Rede sein. Eine Entlassung der Brücke aus dem kommunalen Inventar zum Zweck eines Abbruchs muss zwingend im koordinierten Verfahren mit dem nun erforderlichen kantonalen Entscheid getroffen und eröffnet werden. Die Aufhebung des strittigen Entscheids durch das Baurekursgericht erweist sich somit jedenfalls im Ergebnis als zulässig. Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Sache im Interesse eines koordinierten Verfahrens der inzwischen für die Anordnung von Schutzmassnahmen bzw.

für eine allfällige Inventarentlassung zuständigen kantonalen Direktion überwiesen worden ist. Der Entscheid des Baurekursgerichts erweist sich daher als rechtsbeständig, ohne dass geprüft werden müsste, ob die Vorinstanz den Erhalt und die Sanierung der Brücke – mit Blick auf die Entlassung aus dem kommunalen Inventar – zu Recht als verhältnismässig bezeichnet hat.

E. 3

Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz der Baudirektion im Rahmen der Überweisung unzulässigerweise Vorgaben gemacht hat. Wie gesehen, hat das Baurekursgericht mit Bezug auf den Entscheid der Gemeinde zwar festgehalten, dass Erhalt und Sanierung der Brücke verhältnismässig seien. Indessen erfolgte die Überweisung an die Baudirektion nicht mit einer entsprechenden Vorgabe. Die Erwägungen erfolgten vielmehr in einer offenen Formulierung, mit welcher die Baudirektion eingeladen wird, den Erlass von Schutzmassnahmen zu prüfen. Nichts anderes ergibt sich aus der Fassung des Dispositivs; auch wenn darin der Begriff der „Einladung“ fehlt, bleibt es dabei, dass die Sache lediglich zur „Prüfung“ von Schutzmassnahmen an die Baudirektion überwiesen wurde. Die Überweisung unterscheidet sich denn auch massgeblich vom Rückweisungsentscheid, welcher für die untere Behörde eine Bindungswirkung entfaltet (vgl. BGr, 29. Juni 2006, U 46/05 E. 1.1; Kölz/Bosshart/Röhl, § 28 N. 33 ff.). Die kantonale Behörde kann deshalb vorliegend erstinstanzlich und ohne Bindung an inhaltliche Erwägungen des Baurekursgerichts über die Anordnung von Schutzmassnahmen entscheiden oder die Inventarentlassung anordnen.

E. 4

Bei der gegebenen Rechtslage, welche im vorliegenden Verfahren die Überprüfung der Erhaltenswürdigkeit der Brücke nicht verlangt, besteht von vornherein kein Anlass für die Durchführung eines Augenscheins. Ebenso wenig entscheidrelevant sind die Akten betreffend eine zweite Fachwerkbrücke über die Sihl, welche auf dem Gebiet der Stadt Zürich liegt; auf den Beizug der diesbezüglichen Akten kann verzichtet werden. Nicht stattzugeben ist schliesslich dem Antrag der Beschwerdeführerin, Teile der Rechtschrift der Gegenpartei vom 19 März 2012 aus dem Recht zu weisen (act. 31 S. 5); die beanstandeten Ausführungen der Beschwerdegegnerin enthalten keine Noven, die für den vorliegenden Entscheid massgeblich wären; im Übrigen gilt auch im Beschwerdeverfahren, dass dem Sachverhalt von Amts wegen nachgegangen werden kann (§ 7 in Verbindung mit § 70 VRG).

E. 5

Dies führt zur Abweisung der Beschwerde. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Zudem ist die Beschwerdeführerin zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Als angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 1'500.-.

E. 6

Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist anzumerken, dass nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ein Zwischenentscheid vorliegt. Ein solcher kann mit der öffentlichrechtlichen Beschwerde vor Bundesgericht nur angefochten werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 BGG erfüllt sind.

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