

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00411 vom 17. April 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-04-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00411

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00411 du 17 avril 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00411 del 17 aprile 2014

Regeste

Baubewilligung | Abbruch eines nicht in das Winterthurer Heimatschutzinventar aufgenommenen Gebäude-Ensembles: Rechtsmittellegitimation eines Heimatschutzverbandes Die Verbandsbeschwerde kommt nur dann zum Zug, wenn die angefochtene Anordnung ein bereits förmlich erfasstes (§ 205 PBG) oder zumindest schon inventarisiertes (§ 203 Abs. 2 PBG) Schutzobjekt im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. a–g PBG betrifft. Darüber hinaus ist die Verbandsbeschwerde in zwei Ausnahmefällen zulässig: Zum einen ist die Legitimation gegeben, wenn ein Inventareintrag einzig mangels rechtzeitiger Entdeckung des Schutzobjekts unterblieben und zudem die Schutzwürdigkeit unbestritten ist. Und zu ändern ist sie zu bejahen, wenn das zuständige Gemeinwesen seiner Pflicht zur Inventarisierung nicht nachgekommen ist, die Schutzwürdigkeit als glaubhaft dargetan und wahrscheinlich erscheint (E. 2.1). Liegen demgegenüber keine Versäumnisse der zuständigen Behörde bei der Inventarerstellung vor, ist ein Heimatschutzverband nicht rechtsmittellegitimiert, sofern das Baubewilligungsverfahren eine nicht in dieses Inventar aufgenommene Baute betrifft (E. 3.7). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der Beschwerde zuständig, und die Beschwerdeführerin ist als durch den Entscheid der Vorinstanz beschwerte Partei zur Erhebung des Rechtsmittels ohne Weiteres legitimiert. Ob das Baurekursgericht auf den Rekurs der Beschwerdeführerin zu Recht nicht eingetreten ist, ist die im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu prüfende materielle Frage.

E. 2

PBG stehlen. Der angefochtene Entscheid des Baurekursgerichts äussere sich zu dieser Frage nicht. Die Vorinstanz habe insbesondere die Frage, ob das Inventar 2006 lückenhaft sei, nicht geprüft. Sie stütze sich vielmehr einzig auf die nicht weiter belegte Behauptung der Beschwerdegegnerin. Oft wähten sich die Gemeinden gezwungen, bei der Erarbeitung von Inventaren Kompromisse einzugehen und inhaltliche, örtliche oder zeitliche Schwerpunkte zu setzen, statt ein vollständiges Inventar aufzunehmen, wie es das Gesetz fordere. Ein selektives Vorgehen bzw. eine Beschränkung auf gewisse Arten von Schutzobjekten sei im Gesetz jedoch nicht vorgesehen. Der angefochtene Entscheid setze sich mit dem Eingeständnis der Beschwerdegegnerin, sie habe bei der Aufnahme von Bauten aus dem Zeitraum von 1920 bis 1950 Zurückhaltung geübt, und es seien nur die hervorragendsten Objekte aufgenommen worden, nicht auseinander. Es sei zwar

einzuräumen, dass eine ausschliesslich quantitative Beurteilung eines Inventars nicht angebracht sei und ein Inventar nicht zu jeder Epoche dieselbe Anzahl Objekte enthalten könne. Es liege in der Natur der Sache, dass die Schutzobjekte ungleich verteilt seien. Vorliegend bestünden jedoch derart deutliche quantitative Indizien für eine Lücke im Inventar, dass für eine korrekte Sachverhaltsfeststellung mindestens ein Blick auf den Inventarinhalt erforderlich gewesen wäre. Was die von der Vorinstanz angeführte Inventarergänzung, welche zurzeit vorgenommen werde, anbelange, so betreffe diese "allenfalls schutzwürdige Nachkriegsbauten ab 1945 bis 1980"; die frühen 1940er-Jahre würden erneut vernachlässigt. Es sei davon auszugehen, dass die potenzielle Bedeutung der streitbetroffenen Siedlung übersehen worden sei. Diese Gefahr bestehe bei den Bauten von Franz Scheibler durchaus, da es sich auf den ersten Blick um eine unscheinbare Architektur handle, deren Bedeutung sich dem Laien erst auf den zweiten Blick erschliesse. Die Unscheinbarkeit stehe einer Unterschützstellung nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht entgegen. Eine sorgfältige denkmalpflegerische Abklärung erweise sich gerade vor diesem Hintergrund als angezeigt. Das Fehlen von Sonderbauvorschriften sei für die Beurteilung der Legitimation der Beschwerdeführerin irrelevant.

E. 2.1

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts hängt die Rekurs- und Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzverbände in der Regel davon ab, ob das betreffende Objekt in ein gestützt auf § 203 Abs. 2 PBG erstelltes Inventar Aufnahme gefunden hat. Die blossе Behauptung, ein nicht inventarisiertes Objekt sei dennoch schutzwürdig, verschafft den Verbänden keinen Zugang zum Rekursverfahren (RB 1990 Nr. 10). Gemäss RB 1990 Nr. 11 (= BEZ 1990 Nr. 11) kommt die Verbandsbeschwerde nur dort zum Zug, wo die angefochtene Anordnung ein bereits förmlich erfasstes (§ 205 PBG) oder zumindest schon inventarisiertes (§ 203 Abs. 2 PBG) 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 Unterschützstellung 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 blossе 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). Darüber hinaus hat die Rechtsprechung die Verbandsbeschwerde im Wesentlichen in zwei Sonderfällen zugelassen. Der eine betraf einen Fall, 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. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 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 wurde sowie wahrscheinlich erschien (RB 1996 Nr. 6, 1997 Nr. 2).

E. 2.2

Die Beschwerdeführerin macht zur Begründung ihrer Rekurslegitimation geltend, die Gemeinde habe zwar ein Inventar erstellt, dieses aber auf bestimmte Epochen und/oder Objektkategorien beschränkt. In diesem Fall, in welchem ganze Objektkategorien in zeitlicher, räumlicher oder thematischer Hinsicht fehlten, sei die Rekurslegitimation der Beschwerdeführerin genauso erforderlich wie im Fall eines gänzlich fehlenden Inventars. Andernfalls könnte sich eine Gemeinde mit der Schaffung eines irgendwie gearteten Teilinventars aus der Pflicht zur Inventarisierung gemäss § 203 Abs.

E. 3.1

Dass die Schutzwürdigkeit der streitbetroffenen Siedlung unbestritten und diese nur mangels rechtzeitiger Entdeckung nicht ins Inventar aufgenommen werden wäre, ist vorliegend offensichtlich nicht der Fall und wird auch nicht geltend gemacht. Eine Säumnis bei der Inventarerstellung, wie es in den Fällen vorlag, wo das Verwaltungsgericht trotz fehlendem Inventareintrag die Befugnis zur Verbandsbeschwerde anerkannt hat, liegt ebenfalls nicht vor (RB 1996 Nr. 6 und 1997 Nr. 2). Die Stadt Winterthur hat ihr Inventar seit Langem erstellt und unterzieht dieses unbestrittenermassen immer wieder einer Überarbeitung und allenfalls erforderlichen Ergänzungen.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin will ihre Legitimation vielmehr primär daraus ableiten, dass das Inventar bestimmte Epochen oder einzelne Objektkategorien gänzlich ausser Acht lasse. Darin sieht sie als weiteren Sonderfall eine Pflichtverletzung bei der Inventarisierung, bei deren Vorliegen die Rechtsprechung die Legitimation der Verbände bejahen müsste.

E. 3.3

Das erste " Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte" der Stadt Winterthur wurde im Jahr 1981 festgesetzt. Es ist unbestritten, dass dieses im Wesentlichen Bauten enthielt, welche vor 1850 erstellt wurden. Am 22. März 2006 setzte der Stadtrat das ergänzte Inventar der schutzwürdigen kommunalen Baudenkmäler fest. Zielsetzung dieser ersten Inventarergänzung war die Behebung der Mängel des Inventars aus dem Jahre 1981, nämlich "das weitgehende Fehlen wichtiger baulicher Zeugen aus der Zeit zwischen 1880 und 1950 sowie die schwache Vertretung von Bauten in dörflichen Kernzonen". Als eines der wichtigsten Kriterien bei der Inventarergänzung wurde dabei das Verständnis für die Siedlungsentwicklung der Stadt Winterthur betrachtet, wobei das Inventar die geschichtliche und bauliche Entwicklung der Stadt bis in die Zwischenkriegszeit nachvollziehbar werden lassen sollte. Anlässlich dieser ersten Inventarergänzung wurden unbestrittenermassen verschiedene Siedlungen ins Inventar aufgenommen. Das im Jahre 2006 festgesetzte Inventar bildete schliesslich den Ausgangspunkt für die jüngste Ergänzungsrunde. Dabei wurde davon ausgegangen, dass das aus dem Jahr 2006 stammende Inventar "systematisch erhobene Bauten bis 1920, einzelne weitere bis 1945 und ganz wenige jüngere Gebäude" umfasst. Am 5. Juni 2013 setzte der Stadtrat die Ergänzung des Inventars der schutzwürdigen Bauten fest. Diese Ergänzung enthält nun 81 Objekte. Aus der Epoche der Vierzigerjahre wurden zusätzliche 12 Objekte ins Inventar aufgenommen.

E. 3.4

Es lässt sich also feststellen, dass die Epoche der Vierzigerjahre bei der Festsetzung bzw. jüngsten Ergänzung des Inventars der schutzwürdigen Bauten berücksichtigt wurde. Acht neu aufgenommene Objekte stammen aus der Zeit Ende Dreissiger- anfangs Vierzigerjahre.

Dass die früheren Vierzigerjahre ausser Acht gelassen worden wären, trifft somit nicht zu. Die streitbetroffene Siedlung, welche in zwei Etappen, nämlich von 1940–1947 bzw. 1946–1948 erstellt worden war, wurde unbestrittenermassen in die Liste der anlässlich der jüngsten Inventarergänzungsrunde zu prüfenden Bauten aufgenommen. Entgegen der Beschwerdeführerin handelt es sich bei dieser Liste nicht um eine kurze Checkliste, die "im Vorbeigehen" ausgefüllt wurde. Die Stadt Winterthur legte in ihrer Duplik dar, welche Architektin Autorin des Eintrags zur streitbetroffenen Siedlung war und dass sich der Vermerk "in der Datenbank enthalten" auf einen Eintrag in der internen Datenbank der Denkmalpflege bezog. Die weitere in der Vernehmlassung zur Duplik vorgebrachte Pauschalkritik an dieser Liste vermag nicht zu überzeugen. Dass nicht für jede Zeitepoche gleich viele Objekte Eingang ins Inventar gefunden haben, kann – in Übereinstimmung mit der Vorinstanz – im Umstand begründet sein, dass die Anzahl der wichtigen Zeugen aus verschiedenen baulichen Epochen variiert. Dies wird grundsätzlich auch von beschwerdeführerischer Seite nicht bestritten. Einzig aus einer zahlenmässigen Gegenüberstellung der als potenziell wichtige Zeugen für eine bauliche Epoche verzeichneten Objekte lassen sich daher keine Rückschlüsse auf die Qualität des Inventars bzw. auf Versäumnisse der zuständigen Behörden bei der Inventarisierung ziehen. Vom Architekten Franz Scheibler, von welchem auch die streitbetroffene Siedlung stammt, wurden insgesamt fünf Bauten inventarisiert. Es handelt sich dabei um den Kindergarten Wülflingen, die Post Obertor, das Schulhaus Schönengrund, das Wohn- und Geschäftshaus Wülflingerstrasse sowie das Einfamilienhaus Mötteli. Dass die Bedeutung der Architektur Franz Scheiblers, welche unscheinbar und daher dem Laien nicht ohne weiteres zugänglich sei, verkannt worden wäre, ist daher offensichtlich nicht der Fall.

E. 3.5

Wie bereits ausgeführt, wurde die streitbetroffene Siedlung in die Liste der zu prüfenden Bauten aufgenommen. Diese wurde von einer aus drei Fachleuten für Architekturgeschichte des 20. Jahrhunderts gebildeten Expertengruppe erarbeitet. Dass der Siedlung des Winterthurer Architekten Franz Scheibler eine gewisse Zeugenqualität zukommt, wurde daher von der Expertengruppe erkannt und ist im Übrigen unbestritten. Es handelt sich um die grösste von Franz Scheibler realisierte Winterthurer Siedlung. Nicht infrage gestellt wird ausserdem, dass die Überbauung die Materialknappheit und den Wandel in der Versorgungslage während des Zweiten Weltkriegs zu bezeugen vermag. Auch diesbezüglich ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kein Versäumnis der zuständigen Behörden zu erkennen. Insbesondere wurden offensichtlich weder die Siedlung noch deren grundsätzliches Potenzial übersehen.

E. 3.6

Der Umstand, dass die Siedlung ein Zeugnis für die Architektur Scheiblers sowie die durch die wirtschaftliche Situation geprägte Bauweise der fraglichen Zeitepoche darstellt, führt jedoch nicht zwangsläufig zur Charakterisierung als wichtiger Zeuge im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG. Vielmehr legt die Stadt Winterthur in ihrer Beschwerdeantwort in substantiierter Weise dar, dass die Siedlung seit den Achzigerjahren verschiedenen baulichen Änderungen unterzogen worden sei, welche deren ursprüngliches Erscheinungsbild stark beeinträchtigt hätten. Ausserdem weist sie darauf hin, dass Winterthur über eine grosse Zahl von Siedlungen verfüge, welche um die Zeit des Zweiten Weltkriegs erstellt worden seien, sodass eine wirtschafts- oder sozialgeschichtliche Zeugeneigenschaft der Siedlungsbauschlacht als Argument für eine Qualifikation als

wichtiger Zeuge nicht ausreiche. Diese Qualifikation wurde von der Beschwerdeführerin nicht in substantzierter Weise infrage gestellt.

E. 3.7

Zusammenfassend sind in Bezug auf die Inventarerstellung keine Umstände ersichtlich, welche eine Anfechtungsbefugnis der Beschwerdeführerin begründen bzw. ein Eingreifen durch die Rechtsmittelinstanzen rechtfertigen würden. Insbesondere hat sich der Vorwurf, dass eine bauliche Epoche übersehen oder bewusst ausser Acht gelassen worden wäre, nicht bestätigt. Weder wurden die Objektkategorie "Siedlungen", noch die Bauten des Architekten Franz Scheibler und darunter insbesondere die Wohnüberbauung Wartstrasse/Äckerwiesenstrasse übersehen. Letztere hat unbestrittenermassen Eingang ins jüngste Inventarergänzungsverfahren gefunden. Versäumnisse der zuständigen Behörden bei der Inventarisierung sind unter diesen Umständen nicht zu erkennen. Besondere Gründe, welche es rechtfertigen würden, die Beschwerdeführerin auch dann zur Anfechtung einer Bewilligung zuzulassen, wenn diese keine inventarisierten Bauten betrifft, bestehen unter diesen Umständen nicht. Es ist gerechtfertigt, die Rekurslegitimation der Verbände bei nicht inventarisierten Objekten wie bisher nur in besonderen Fällen anzuerkennen (vgl. dazu BGE 117 Ia 13 E. 3d/cc). In besonderem Mass wäre die Rechtssicherheit im hier zu beurteilenden Fall infrage gestellt, wo erst mit der grossen Revision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Winterthur vom 3. Oktober 2000 das Geviert Wartstrasse/Blumenaustrasse/Bürglistrasse/Flüelistrasse einer dreigeschossenen Quartiererhaltungszone QEZ3 ("Äckerwiesen") zugewiesen worden ist, welche eine Überbauung mit drei Vollgeschossen sowie je einem anrechenbaren Dach- und Untergeschoss zulässt. Das Baurekursgericht hat der Beschwerdeführerin die Rekurslegitimation daher zu Recht abgesprochen.

E. 4

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Ausgangsgemäss wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG), und es steht ihr von vornherein keine Parteientschädigung zu. Vielmehr ist sie zu einer angemessenen Parteientschädigung an die private Beschwerdegegnerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

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