

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00781 vom 3. Juni 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-06-03, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2019.00781](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00781)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00781 du 3 juin 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00781 del 3 giugno 2020

## Regeste

Abbruchbewilligung und Baubewilligung | Bedeutungsgehalt einer denkmalpflegerischen Verfügung im Hinblick auf ein Bauprojekt. Mit der Auslegung der denkmalpflegerischen Verfügung anlässlich des Baubewilligungsverfahrens wird nicht dessen Rechtmässigkeit zum Verfahrensgegenstand erhoben (E. 3). Zur Auslegung des zweifelhaften Wortlauts der Verfügung kann auf die voranstehenden Erwägungen zurückgegriffen werden (E. 4.2). Die dem strittigen Beschluss vorangehenden Erwägungen zeigen auf, dass die Baubehörde das Objekt als schützenswert erachtete, aufgrund von Verhältnismässigkeitsüberlegungen auf einen über die kommunalen Vorschriften über die Kernzone hinausgehenden Denkmalschutz indes verzichtete. Diese stehen einem Abbruch des Objekts nicht entgegen (E. 4.4). Mit dem strittigen Beschluss ist die Baubehörde der aus dem Inventareintrag fließenden Pflicht, sich mit der Vermutung der Schutzwürdigkeit der darin verzeichneten Objekte in einem formellen Entscheid auseinanderzusetzen, nachgekommen. Der Inventareintrag steht somit nun einem Abbruch des Objekts nicht entgegen (E. 4.6).  
Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 1

Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig.

### E. 2

Der Hauptbau von Assek.-Nr. 02 wird nicht aus dem Inventar der schützenswerten Bauten entlassen. Für diesen Gebäudeteil wird festgehalten, dass der denkmalpflegerische Schutz durch die bestehenden Kernzonenvorschriften über die Ersatzbaupflicht genügend gewährleistet ist.

### E. 2.1

Der streitbetroffene Gasthof Adler, bestehend aus Hauptbau und Saalbau, auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 befindet sich gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Knonau vom 11. September 2012 (BZO) in der Kernzone Dorf (KD). Er wurde im Juli 1984 ins kommunale Inventar der schützenswerten Bauten aufgenommen, wobei die Erhaltung der historischen Bausubstanz sowie des Gartenrestaurants als Schutzzweck aufgeführt sind. Mit Schreiben vom 23. März 2011 stellten die damaligen Eigentümer des Restaurants Adler ein Provokationsbegehren im Sinn von § 213 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) und beantragten dabei die Inventarentlassung. Darauf gestützt erliess die Mitbeteiligte am 16. Mai 2011 folgendes Verfügungsdispositiv: 1.

Es wird festgestellt, dass das Gebäude Assek.-Nr. 02 (Gasthof Adler) [...] im Umfang des Hauptbaus ein Schutzobjekt im Sinn von § 203 PBG ist. Kein Schutzobjekt bildet hingegen der Saalbau (Tanzsaal). Auch die Umgebung auf Kat.-Nr. 03 ist kein Schutzobjekt im Sinn von § 203 PBG.

## **E. 2.2**

Mit Beschlüssen vom 9. April 2019 erteilte die Mitbeteiligte den Beschwerdeführerinnen die baurechtliche Bewilligung für den Abbruch des ehemaligen Restaurants Adler, dies im Hinblick auf den Neubau eines Mehrfamilienhauses. Nach Rekurs erhebung durch den heutigen Beschwerdegegner am 17. Mai 2019 erwog die Vorinstanz im Entscheid vom 29. Oktober 2019, dieser hätte darauf vertrauen dürfen, dass der denkmalpflegerische Schutz durch Kernzonenvorschriften den Abbruch des Gebäudes nicht zulassen würde. Zugleich sei der Gasthof nach wie vor im Inventar der Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung aufgeführt, weshalb vor einer allfälligen Abbruchbewilligung über dessen Inventarentlassung zu befinden sei. Dementsprechend hob es die zwei Beschlüsse der Mitbeteiligten auf. 3. Vorliegend ist das nach den Plänen der Beschwerdeführerinnen für den Neubau eines Mehrfamilienhauses abzubrechende Gebäude Assek.-Nr. 02 Gegenstand einer denkmalpflegerischen Verfügung, nämlich des Beschlusses der Mitbeteiligten vom 16. Mai 2011 (oben E. 2.1). Da im Baubewilligungsverfahren abzuklären ist, ob einem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, namentlich keine solchen aus dem Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht, entgegenstehen (VGr, 8. Juni 2017, VB.2016.00552, E. 6.2), hatte die Mitbeteiligte im Zuge des Bewilligungsverfahrens namentlich zu prüfen, inwiefern das projektierte Vorhaben den Beschluss vom 16. Mai 2011 respektiert und die dort skizzierten denkmalpflegerischen Vorgaben beachtet. Mit diesem Vorgehen wird indes nicht die Frage der Rechtmässigkeit des Beschlusses vom 16. Mai 2011 zum Verfahrensgegenstand erhoben; vielmehr ist mittels Auslegung zu ermitteln, welcher Sinn der Verfügung vom 16. Mai 2011 beizumessen ist, was unter Gesichtspunkten des Denkmalschutzes im Hinblick auf die Erteilung einer Abbruch- bzw. Baubewilligung von massgebender Bedeutung ist. 4.

## **E. 3**

Der Saalbau (Tanzsaal) und die Umgebung des Gebäudes Assek.-Nr. 02 (Fläche Gartenrestaurant) werden aus dem Inventar der schützenswerten Bauten entlassen.

## **E. 4**

[Rechtsmittelbelehrung]

### **E. 4.1**

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 (VGr, 17. Januar 2019, VB.2018.00314, E. 3.2.1). Soll ein inventarisiertes Objekt dauernd geschützt werden, bedarf es der Umsetzung in verbindliche Schutzmassnahmen. Das Inventar begründet 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 (VGr, 12. Oktober 2011, VB.2011.00332, E. 3.1.2).

#### **E. 4.2**

Die Vorinstanz erwog vorab, dass der Wortlaut von Dispositiv-Ziff. 1 und 2 klar sei und keinen Interpretationsspielraum zulasse. Die darauf folgenden Ausführungen stütze sie indessen auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes sowie auf Begleitumstände im Vor- und im Nachgang zum Beschluss vom 16. Mai 2011 ab. Dieses argumentative Vorgehen wäre bei einer klaren – und mithin nicht interpretationsbedürftigen – Ausgangslage indes gerade nicht erforderlich. Somit bestehen Zweifel, ob der – vordergründig klare – Wortlaut den Rechtssinn der Verfügung zutreffend wiedergibt, weshalb der Sinn mittels Auslegung zu eruieren ist (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 25 N. 3). Zu diesem Zweck kann auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden. Verfügungsverfügungen sind nicht nach ihrem bisweilen nicht sehr treffend verfassten Wortlaut, sondern – vorbehaltlich des Vertrauensschutzes – nach ihrem wirklichen rechtlichen Bedeutungsgehalt zu verstehen (BGr, 11. September 2019, 8C\_156/2019, E. 3.3; ausführlich Jörg Bickel, Auslegung von Verwaltungsrechtsakten, Bern 2014, S. 224 ff.). Den Bezug der Erwägungen zur Sinnermittlung – respektive zur argumentativen Untermauerung des vordergründig klaren Wortlauts – lehnt der Beschwerdegegner demgegenüber ab. Nach seinem Dafürhalten müssten die im Amtsblatt publizierten denkmalpflegerischen Verfügungsdispositive aus sich selbst heraus und auch für juristische Laien verständlich sein, da das Beschaffen der dazugehörigen Erwägungen einen nicht zu rechtfertigenden Aufwand erfordere. Dem ist nicht zu folgen. Für ein solches von den allgemeinen Auslegungsregeln abweichendes Vorgehen – im Sinn einer eigentlichen Separatauslegung von heimatenschutzrechtlichen Verfügungen – ist keine Grundlage ersichtlich.

#### **E. 4.3**

Der Beschluss vom 16. Mai 2011 hält einleitend fest, dass die Baute im Zonenplan teilweise schwarz bezeichnet sei. Die Erwägungen geben zunächst die Baugeschichte wieder. Darauf ist das eingeholte Gutachten erwähnt, welches beim Hauptbau Baustruktur und Fassaden sowie wichtige Ausstattungen wie Türen, Böden und Wände sowie beim Saalbau das Äussere mit den Fenstern als schützenswert einschätzt. Der Gemeinderat schloss sich der Beurteilung der Schutzwürdigkeit des Hauptbaus an und qualifizierte den Hauptbau als baugeschichtlichen Zeuge und von seinem Situationswert her als Schutzobjekt im Sinn von § 203 PBG, während der Saalbau und die Umgebung keinen Schutz rechtfertigen würden. Im nächsten Schritt prüfte der Gemeinderat die Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen. Dabei zog er in Betracht, dass das Gebäude in einem desolaten Zustand sei. Unter anderem seien die tragenden Teile des Hauptbaus infolge eines Wasserschadens zum Teil stark vernässt, was sich kaum mehr beheben lasse und mit der Zeit ein untragbares Sicherheitsrisiko darstelle. Unter diesen Umständen sei nicht einmal der Schutz der Fassaden oder des Dachstuhls zumutbar. Umso weniger Sinn mache der Schutz der durchnässten Raumaufteilung und der Innenausstattung. Die folgende Erwägung führt vorab aus, dass der "Verzicht auf den Schutz der historischen Bausubstanz" nicht mit einem Verzicht auf jegliche Schutzmassnahmen einhergehe. Die Ersatzbaupflicht gemäss den Vorgaben von Art. 3 BZO sei nötig und ausreichend; als Schutzanordnung genügen mithin die bestehenden Kernzonenvorschriften als Massnahme des Planungsrechts im Sinn von § 205 lit. a PBG.

#### **E. 4.4**

Diese dem Beschluss vom 16. Mai 2011 vorangehenden Erwägungen fundieren den dem Wortlaut prima facie beigemessenen Rechtssinn und zeigen auf, dass die Mitbeteiligte den Hauptbau als schützenswert erachtete, aufgrund von Verhältnismässigkeitsüberlegungen auf einen über die kommunalen Vorschriften über die Kernzone hinausgehenden Denkmalschutz indes verzichtete. In formeller Hinsicht respektiert dieses Vorgehen die denkmalschützerischen Gesetzesvorgaben (welche für die Auslegung Orientierungswirkung haben, dazu Bickel, S. 193): Nach verwaltungsgerichtlicher Praxis führt die Bejahung der Schutzwürdigkeit nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, sondern nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (z. B. VGr, 17. Januar 2019, VB.2018.00103, E. 7.1). Sodann sind Kernzonenvorschriften eine zulässige Massnahme des Planungsrechts nach § 205 lit. a PBG (dazu Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 285 f.). Inwiefern die angeordnete Schutzmassnahme zweckmässig ist, was der Beschwerdegegner infrage stellt, ist einerseits nicht Verfahrensgegenstand (oben E. 3) und andererseits angesichts des unzweideutigen Auslegungsergebnisses auch im Zuge der Sinnermittlung nicht weiter relevant. Damit ist auch der Beweisantrag des Beschwerdegegners vom 14. Januar 2020 (Zeugenbefragung des zur Zeit des strittigen Beschlusses vom 16. Mai 2011 amtierenden Präsidenten des beschwerdegegnerischen Vereins) in antizipierter Würdigung abzuweisen. Insgesamt stellte damit der Beschluss vom 16. Mai 2011 den schutzwürdigen Hauptbau unter den planungsrechtlichen Denkmalschutz der Kernzonenvorschriften. Der damalige Art. 3 BZO respektive der aktuelle (allein redaktionell angepasste) Art. 5 BZO betreffend Umbauten bzw. Ersatzbauten in Kernzonen hält in Abs. 1 fest, dass der Um- oder Ersatzbau von Gebäuden, welche aufgrund ihrer Stellung und ihres Volumens eine besondere Bedeutung fürs Ortsbild haben und daher im Zonenplan schwarz bezeichnet sind (was für den Hauptbau zutrifft, oben E. 4.3), auch gestattet ist mit geringfügigen Änderungen der kubischen Gestaltung. Unter bestimmten Voraussetzungen können Abweichungen bewilligt oder angeordnet werden (Art. 5 Abs. 2 BZO). Gemäss Art. 5 Abs. 4 BZO bleiben dabei Unterschutzstellungen vorbehalten. Eine über die Kernzonenvorschriften hinausgehende Unterschutzstellung des Streitobjekts wurde indes gerade nicht angeordnet. Somit bleiben die Kernzonenvorschriften massgebend, welche einem Abbruch des Hauptbaus nicht entgegenstehen.

#### **E. 4.5**

Diesem Auslegungsergebnis hält der beschwerdegegnerische Verband entgegen, sein zur Zeit des Beschlusses vom 16. Mai 2011 amtierender Präsident sei rechtsunkundig gewesen und habe den Kernzonenvorschriften keine weitere Bedeutung zugemessen, da einleitend der Hauptbau als Schutzobjekt qualifiziert worden sei und dieser daher den Beschluss als positiven Schutzentscheid missverstand. Die Verfügung müsse so ausgelegt werden, wie sie ein baurechtlicher Laie verstehen durfte. Mit dieser Argumentation dringt der Beschwerdegegner nicht durch. Verwaltungsrechtsakte sind grundsätzlich nach Vertrauensprinzip auszulegen, d. h. es ist ihnen diejenige Bedeutung beizumessen, die der Empfänger nach guten Treuen verstehen durfte und musste. Dabei obliegt dem Erklärungsempfänger eine gewisse Sorgfaltspflicht, den Willen des Erklärenden zu erkennen. Der Grad der gebotenen Sorgfalt richtet sich zu einem gewissen Grad auch nach

subjektiven Umständen, namentlich nach den individuellen Fähigkeiten (Bickel, S. 155 und S. 160). Insofern ist dem Beschwerdegegner – bzw. die für ihn und in seinem Namen handelnden Organe –, dessen statutarischer Zweck im Heimat-, Denkmal-, Landschaft- und Naturschutz im weitesten Umfange liegt, in Denkmalschutzverfahren eine gewisse Erfahrung und ein bestimmtes Fachwissen anzurechnen, zumal aktenkundig ist, dass der Beschwerdegegner im Nachgang zum Beschluss vom 16. Mai 2011 mit Schreiben vom 26. Juli 2011 und vom 17. November 2011 bei der Baubewilligungsbehörde vorstellig wurde und diese auf die seiner Ansicht nach gesetzeswidrige Unterschutzstellung hinwies.

#### **E. 4.6**

Weiter macht der Beschwerdegegner geltend, der Umstand, dass der Gasthof (Hauptbau) nach wie vor im Inventar eingetragen ist, habe zur Folge, dass dieser nicht abgebrochen werden dürfe. Dieser Einwand ist unbehelflich. Inventare entfalten gegenüber dem Privaten keine unmittelbaren und verbindlichen Rechtswirkungen. Sie sind aber immerhin insoweit behördenverbindlich, als sie die Vermutung der Schutzwürdigkeit der darin verzeichneten Objekte begründen und die Behörden verpflichten, sich in einem formellen Entscheid mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen (VGr, 19. Mai 2010, VB.2009.00662, E. 3.2). Dieser aus dem Inventareintrag fliessende Pflicht ist der Gemeinderat Knonau vorliegend nachgekommen, indem er in Beantwortung des Provokationsbegehrens den Beschluss vom 16. Mai 2011 fällte. Insofern wurde bereits zum damaligen Zeitpunkt dem Inventareintrag nachgelebt und insoweit genüge getan, weshalb dieser einem Gebäudeabbruch nun nicht entgegensteht.

#### **E. 4.7**

In den Eingaben des Beschwerdegegners klingt schliesslich verschiedentlich der Vorwurf an, dass die Mitbeteiligte das Dispositiv des Beschlusses vom 16. Mai 2011 (bewusst) verunklärt habe. Für derartige Täuschungsabsichten des Mitbeteiligten im Zuge der Verfassung des Verfügungsdispositivs bestehen indes weder Hinweise noch Anhaltspunkte, weshalb darauf nicht einzugehen ist.

#### **E. 5**

[Mitteilungssatz] Dieser Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 20. Mai 2011 veröffentlicht und erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Ein von der Baudirektion des Kantons Zürich in Angriff genommenes kantonales Verfahren zur Unterschutzstellung des Restaurants Adler erfolgte verspätet, weshalb das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 11. April 2017 den diesbezüglichen Schutzentscheid vom 15. September 2015 aufhob (VB.2016.00464).

#### **E. 5.1**

Nach dem Gesagten steht der Beschluss vom 16. Mai 2011 den am 9. April 2019 erteilten zwei Bewilligungen für den Abbruch des ehemaligen Restaurants Adler und den Neubau eines Mehrfamilienhauses nicht entgegen. Dies führt in Gutheissung der Beschwerde zur Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und angesichts der am Augenschein vom 14. August 2019 erfolgten Abstandnahme des Beschwerdegegners von der mit Rekurschrift ebenso gerügten Verletzung der Kernzonenvorschrift zur Wiederherstellung der Bewilligungen.

#### **E. 5.2**

Die Rekurskosten in der Höhe von Fr. 6'580.- sind in Abänderung von Dispositiv-Ziffer III des Entscheids des Baurekursgerichts vom 29. Oktober 2019 vollständig dem Beschwerdegegner aufzuerlegen. Zugleich ist den Beschwerdeführerinnen für das Rekursverfahren antragsgemäss eine Parteientschädigung zuzusprechen.

#### **E. 6**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihm bei diesem Ergebnis nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Er ist vielmehr zu verpflichten, den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint eine solche von insgesamt Fr. 5'000.- für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren zusammen.

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