

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00065 vom 10. November 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-11-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00065

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00065 du 10 novembre 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00065 del 10 novembre 2022

Regeste

Verzicht auf Inventaraufnahme des Bauernhauses | Verbandsbeschwerderecht; Rechtsmittellegitimation bei einem nicht inventarisierten potenziellen Schutzobjekt. Die Verbandsbeschwerde kommt nur dann zum Zug, wenn die Behörde ihren Entscheid auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 PBG stützte bzw. aufgrund eines Inventareintrags darauf hätte stützen sollen. Die angefochtene Anordnung muss 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 betreffen. Neben zwei vom Verwaltungsgericht bereits länger anerkannten Ausnahmekonstellationen besteht ein Anfechtungsrecht des vorliegenden Beschwerdeführers gemäss neuer Rechtsprechung des Bundesgerichts weitergehend bereits dann, wenn eine Inventarisierung der betroffenen Liegenschaft offensichtlich zu Unrecht unterblieben ist (E. 4.1). Kommt dem Gebäude gemäss der fachmännischen Beurteilung ein besonderer Situationswert zu – und verfügt es zudem auch noch teilweise über alte Substanz, so erscheint das Gebäude als potenziell schutzwürdig und ist damit offensichtlich zu Unrecht nicht inventarisiert worden (E. 4.4.2). Teilweise Gutheissung und Rückweisung an die Vorinstanz.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Als Adressat des angefochtenen Entscheids ist der Beschwerdeführer ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Ob das Baurekursgericht auf seinen Rekurs zu Recht nicht eingetreten ist, bildet Gegenstand der im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu prüfenden materiellen Fragen. Die weiteren Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

E. 2

Bei der streitbetroffenen Liegenschaft B-Strasse 01 (Kat.-Nr. 02) handelt es sich um ein Einzelgehöft, das gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Egg vom 13. Dezember 1993 (BZO) in der Landwirtschaftszone liegt. Es befindet sich in erhöhter Hanglage nördlich der Ortschaft Esslingen in der Gemeinde Egg.

E. 3.1

Vor Baurekursgericht hatte der Beschwerdeführer beantragt, das Gehöft B-Strasse 1 sei vor der allfälligen Veräusserung an Private in das kommunale Inventar aufzunehmen. Eventualiter sei das Objekt unter Schutz zu stellen. Der Schutzzumfang sei aufgrund eines Gutachtens einer nicht vorbefassten Fachperson festzulegen.

E. 3.2

Das Baurekursgericht ist auf den Rekurs nicht eingetreten. Zur Begründung führte das Gericht unter Hinweis auf die kantonale Rechtsprechung aus, dass die Aufnahme eines Schutzobjekts in ein Inventar (im Gegensatz zur Inventarentlassung) eine blosser Verwaltungsanordnung ohne Verfügungscharakter sei und deshalb weder mit Rekurs noch Beschwerde angefochten werden könne. Gleiches gelte selbstredend auch bei einem Verzicht auf Inventaraufnahme, soweit damit kein definitiver Verzicht auf Schutzmassnahmen verbunden sei. Vorliegend seien keine zwingenden Gründe ersichtlich, welche die Änderung dieser Rechtsprechung rechtfertigen würden. Somit könne der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall die Inventarentlassung oder gar die Anordnung von Schutzmassnahmen für nicht inventarisierte Objekte nicht verlangen.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer hält dem namentlich entgegen, dass die Liegenschaft im Besitz des Gemeinwesens nach dem Grundsatz der Selbstbindung einen provisorischen Schutz genossen habe, wie wenn sie inventarisiert wäre. Mit dem Verkauf der Liegenschaft als wertvolles Kulturgut entfalle dieser Schutz. Im Ergebnis verliere ein nichtinventarisiertes Objekt beim Verkauf durch die öffentliche Hand an Private nicht weniger definitiv als bei einer Inventarentlassung. Er macht auch geltend, das Baurekursgericht habe seinen Gehörsanspruch verletzt, indem es einzelne Rügen nicht behandelt habe. Insgesamt sei das Baurekursgericht auf den Rekurs zu Unrecht nicht eingetreten.

E. 4

Gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, können unter anderem gegen Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Titel (Natur- und Heimatschutz, §§ 203 – 217 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]) oder § 238 Abs. 2 PBG (besondere Rücksichtnahme auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes bei der Gestaltung von Bauten) stützen, Rekurs oder Beschwerde erheben (§ 338b Abs. 1 lit. a PBG). Das Rekurs- oder Beschwerderecht steht den Verbänden dabei nur für Rügen zu, die mit den Interessen des Natur- und Heimatschutzes in unmittelbarem Zusammenhang stehen (§ 338b Abs. 2 PBG).

E. 4.1

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 (VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00388, E. 4.2; 17. April 2014, VB.2013.00411, E. 2.1). Die blosser Behauptung, ein nicht inventarisiertes Objekt sei dennoch schutzwürdig, verschafft den Verbänden keinen Zugang zum Rekursverfahren (RB 1990 Nr. 10). Sodann darf § 338a Abs. 2 PBG nicht rein prozessual betrachtet werden, sodass schon die Berufung auf eine Missachtung des III. Gesetzstitels bzw. von § 238 Abs. 2 PBG legitimationsbegründend wäre. Die Verbandsbeschwerde kommt nur dann zum Zug, wenn die Behörde ihren Entscheid auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 PBG stütze bzw. aufgrund eines Inventareintrags darauf hätte stützen sollen. 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 (VGr, 11. Juli 2012, VB.2011.00759, E. 2.4 mit weiteren Hinweisen).

Dementsprechend muss 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 betreffen (VGr, 26. August 2009, VB.2009.00317, E. 3.3; RB 1990 Nr. 11 = BEZ 1990 Nr. 11). In zwei Ausnahmefällen hat das Verwaltungsgericht bisher die Legitimation der Verbände in der Rechtsprechung auch bei nicht inventarisierten Objekten bejaht (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 166 mit Hinweisen; VGr, 17. April 2014, VB.2013.00411, E. 2.1). Erstens in einem Fall, in welchem ein Inventareintrag einzig mangels rechtzeitiger Entdeckung des Schutzobjekts unterblieben und zudem die Schutzwürdigkeit unbestritten war (RB 1991 Nrn. 3, 9 und 60 = BEZ 1991 Nr. 23 = ZBl 92/1991, S. 495). Als Zweites in Fällen, in denen das zuständige Gemeinwesen seiner Pflicht zur Inventarisierung nicht nachgekommen war und die Schutzwürdigkeit als glaubhaft dargetan wurde sowie wahrscheinlich erschien (VGr, 17. April 2014, VB.2013.00411, E. 2.1; 10. September 2003, VB.2003.00197, E. 2a; 20. Dezember 2001, VB.2001.00351, E. 1b; RB 1996 Nr. 6, 1997 Nr. 2; Christoph Fritzsche /Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 566). Allerdings besteht ein Anfechtungsrecht des vorliegenden Beschwerdeführers gemäss neuer Rechtsprechung des Bundesgerichts weitergehend bereits dann, wenn eine Inventarisierung der betroffenen Liegenschaft offensichtlich zu Unrecht unterblieben ist (BGr, 7. Juni 2021, 1C_92/2021, E. 4; dazu auch Daniela Thurnherr, ZBl 8/2022, S. 430 ff.). Dies ist bei der Beurteilung der vorliegend strittigen Legitimationsfrage zu beachten.

E. 4.2

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts ändert nichts daran, dass die Aufnahme eines Schutzobjekts in ein Inventar als blosse Verwaltungshandlung ohne Verfügungscharakter nicht mit Rekurs und Beschwerde angefochten werden kann, weshalb weder Verbände noch Private Anspruch auf Mitwirkung im behördlichen Inventarisationsverfahren haben (VGr, 17. April 2014, VB.2013.00411, E. 2.1; RB 1992 Nr. 8). Gegen die Nichtinventarisierung steht daher in der Regel einzig der Weg der Aufsichtsbeschwerde offen (VGr, 11. Juli 2012, VB.2011.00759, E. 2.5; 18. Mai 2011, VB.2010.00496, E. 1.4). Insoweit ist das Baurekursgericht auf den Rekurs zu Recht nicht eingetreten. Der Beschwerdeführer hat denn auch an seinem Rekursantrag, das Gehöft B-Strasse 01 sei vor der allfälligen Veräusserung an Private in das kommunale Inventar aufzunehmen, vor Verwaltungsgericht nicht mehr festgehalten.

E. 4.3

Der zitierte Entscheid des Bundesgerichts vom 7. Juni 2021 legt es hingegen nahe, im Rahmen der Prüfung der Rekurslegitimation hinsichtlich des Eventualantrags (nämlich das Objekt unter Schutz zu stellen und den Schutzzumfang festzulegen) vorfrageweise zu klären, ob die Nichtinventarisierung der Liegenschaft offensichtlich zu Unrecht erfolgte. Denn ist die Liegenschaft trotz des geplanten Verkaufs offensichtlich zu Unrecht nicht ins Inventar aufgenommen worden, so stünde dem Beschwerdeführer jedenfalls ein Rekurs- und Beschwerderecht zu, wenn es vorliegend um eine baurechtliche Bewilligung betreffend das infrage stehende Gehöft B-Strasse 01 gehen würde. Der Beschwerdegegner hat zwar keinen Bauentscheid gefällt, jedoch mit seinem Beschluss zumindest implizit entschieden, dass keine Schutzmassnahmen nach § 205 PBG zu treffen seien. Die Frage nach der Notwendigkeit derartiger Schutzmassnahmen betrifft den 3. Titel des Planungs- und

Baugesetzes (vgl. § 338b Abs. 1 lit. a PBG). Damit ist in der vorliegenden Sache – analog zum präjudiziellen Entscheid des Bundesgerichts – für die Frage der Legitimation vorfrageweise zu prüfen, ob die Inventarisierung der streitbetroffenen Liegenschaft offensichtlich zu Unrecht unterblieben ist.

E. 4.4

Als Schutzobjekte in Betracht fallen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG unter anderem 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 der Praxis werden diese beiden Eigenschaften als Eigenwert und als Situationswert bezeichnet. Während sich der Eigenwert auf die Bedeutung des Bauwerks selbst bezieht, bezeichnet der Situationswert den Wert eines Objekts, der sich in Bezug auf seine Stellung in der gesamten Umgebungsstruktur ergibt (vgl. Fritzsche et al., S. 300; Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 139, 205).

E. 4.4.1

Auf das Begehren des Beschwerdeführers holte der Beschwerdegegner beim Büro C einen Bericht zur Nichtaufnahme der streitbetroffenen Liegenschaft ein. Dieser erging am 7. Juli 2021. Der Bericht bzw. die späteren Ergänzungen enthalten zwar Hinweise auf einen gewissen Eigenwert der Liegenschaft, verneinen aber eine wichtige Zeugeneigenschaft. Hingegen wurde ausgeführt, es sei unbestreitbar, dass dem etwas abseits von Esslingen gelegenen freistehenden Bau ein besonderer Situationswert zuzubilligen sei. Jedoch gebe es in der Gemeinde viele Einzelhöfe, denen eine noch stärkere landschaftsprägende Bedeutung zukomme, die aber allein deswegen nicht alle ins Inventar aufgenommen werden könnten. Kommt dem Gebäude somit gemäss der fachmännischen Beurteilung ein besonderer Situationswert zu – und verfügt es zudem auch noch teilweise über alte Substanz, so erscheint das Gebäude als potenziell schutzwürdig und ist damit offensichtlich zu Unrecht nicht inventarisiert worden. Wenn der Bericht und in der Folge auch der Beschwerdegegner der Auffassung sind, es gebe zahlreiche auch wertvollere Objekte, die landschaftsprägend seien, so zielen sie auf das Verfahren nach § 205 PBG, wo es durchaus zulässig sein kann, mit Blick auf das Vorhandensein anderer Objekte von einer Unterschutzstellung abzusehen (vgl. etwa VGr, 25. November 2021, VB.2020.00802, E. 5.3.2; 23. Oktober 2019, VB.2018.00614, E. 5.3 mit Hinweisen). Dies gilt indes nicht für die Inventarisierung, für die einzig die potenzielle Schutzwürdigkeit vorausgesetzt ist. Die Nichtaufnahme der streitbetroffenen Liegenschaft ins Inventar erweist sich damit bei vorfrageweiser Prüfung als willkürlich.

E. 4.4.2

Dazu bleibt im Übrigen anzufügen, dass der Beschwerdeführer den Bericht des Büros C vom 7. Juli 2021 bereits mit der Rekurerhebung eingereicht und entsprechende Ausführungen in der Rekurschrift getätigt hat. Damit ist dieser thematisiert worden und kann es offenbleiben, ob seine nicht mehr entscheiderelevanten ergänzenden Ausführungen im Beschwerdeverfahren – wie dies der Beschwerdegegner annimmt – als verspätet zu gelten haben.

E. 4.4.3

Die Liegenschaft ist demnach nicht nur offensichtlich zu Unrecht, sondern sogar in willkürlicher Weise nicht ins Inventar aufgenommen worden. Der Beschwerdeführer ist legitimiert, gegen den Verzicht auf Schutzmassnahmen, wie er sie am 3. Mai 2021 bei der erstinstanzlichen Behörde eventualiter beantragt hatte und von dieser mit Beschluss vom 19. Juli 2021 abgelehnt wurden, Rekurs zu erheben.

E. 4.4.4

Anzumerken bleibt diesbezüglich, dass der Beschwerdeführer seine Begehren bei der Gemeinde Egg entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners nicht verspätet gestellt hat. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, in der vorliegenden Konstellation, wo das Gemeinwesen einen Verkauf der Liegenschaft an Private beabsichtigt, bestehe eine potenzielle Gefährdung der Liegenschaft, weshalb Schutzmassnahmen nach § 205 PBG zu treffen seien. Mit Blick auf die sogenannte Selbstbindung der öffentlichen Hand (vgl. § 204 Abs. 1 PBG; Fritzsche et al., S. 292) bestand für den Beschwerdeführer bei der früheren Inventarerstellung mithin kein Anlass für ein Rechtsmittel. Sodann handelt es sich beim Beschluss zum Verkauf der Liegenschaft um einen anderen Akt als beim Entscheid, auf Schutzmassnahmen zu verzichten.

E. 4.5

Mithin ist das Baurekursgericht auf den Rekurs insoweit zu Unrecht nicht eingetreten, als damit Schutzmassnahmen beantragt wurden. Der angefochtene Entscheid ist deshalb aufzuheben. In Anwendung von § 64 Abs. 1 VRG ist die Sache an das Baurekursgericht zur materiellen Beurteilung zurückzuweisen. Es wird zu prüfen sein, ob im aktuellen Zeitpunkt – entgegen dem Beschluss des Gemeinderats vom 19. Juli 2021 – Schutzmassnahmen nach § 205 PBG (namentlich im Sinne von lit. c) zu treffen sind.

E. 4.6

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich im vorliegenden Beschwerdeverfahren der mit der Beschwerde verlangte Augenschein ebenso wie die Einholung eines bauhistorischen Gutachtens.

E. 5

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdegegnern kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 i.V.m. § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihm bei diesem Ergebnis von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen ist er verpflichtet, dem Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung von Fr. 1'000.- zu bezahlen.

E. 6

Beim vorliegenden Urteil handelt es sich um einen Zwischenentscheid, der beim Bundesgericht nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) anfechtbar ist.

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