

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00145 vom 20. April 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-04-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00145

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00145 du 20 avril 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00145 del 20 aprile 2023

Regeste

raumplanungsrechtliche Ausnahmebewilligung | [Zweckänderung einer als schützenswert anerkannten Baute ausserhalb der Bauzonen gemäss Art. 24d Abs. 2 RPG] Eine Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen kann nach Art. 24d Abs. 2 RPG zugelassen werden, wenn diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt wurden (lit. a) und ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann (lit. b). Eine Zweckänderung soll dabei nur insoweit erlaubt werden, als dies für den Schutzzweck erforderlich ist. Eine gestützt auf Art. 24d Abs. 2 RPG erlaubte Um- oder Mehrnutzung soll dazu dienen, die auf anderem Weg nicht gegebene Finanzierbarkeit der Instandstellung und langfristigen Erhaltung der historischen Bausubstanz über entsprechende Mieteinnahmen zu decken (E. 4.3.1). Gemäss § 207 Abs. 2 PGB hat das Gemeinwesen die Betreuung eines Schutzobjekts zu übernehmen, wenn die Schutzmassnahmen die allgemeine Pflicht des Grundeigentümers, sein Grundstück zu unterhalten, in unzumutbarer Weise übersteigen. Der kantonale Gesetzgeber hat mit dieser Bestimmung eine Regelung geschaffen, welche sicherstellt, dass die Unterschutzstellung keine unzumutbaren finanziellen Verpflichtungen für den Grundeigentümer nach sich zieht. Zufolge der kantonalrechtlich statuierten Unterhaltspflichtpflicht des Gemeinwesens gemäss § 207 Abs. 2 PGB verbleiben im Kanton Zürich praktisch keine Anwendungsfälle von Art. 24d Abs. 2 RPG (E. 4.3.5 f.). Die Pflicht des Gemeinwesens zur Übernahme der Betreuung von Schutzobjekten lässt sich nicht in einem Schutzvertrag nach § 205 lit. d PGB wegbedingen oder aufheben (E. 4.3.7). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

In materiell-rechtlicher Hinsicht liegt vor Verwaltungsgericht allein noch die Bewilligungsfähigkeit nach Massgabe von Art. 24d Abs. 2 RPG im Streit. Der Beschwerdeführer rügt insoweit Rechtsverletzungen in Form einer falschen Rechtsanwendung. Im Weiteren moniert er Ermessensmissbrauch durch die Vorinstanz und eine Verletzung der Gemeindeautonomie. Dabei handelt es sich um zulässige Beschwerdegründe (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG; insbesondere zur Gemeindeautonomie vgl. BGr, 7. Mai 2013, 1C_53/2013, E. 1.1). In Bezug auf die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie ist lediglich Voraussetzung, dass die Gemeinde hoheitlich gehandelt hat bzw. in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin berührt ist. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich vorliegt und ob diese verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (VGr, 10. Februar 2022, VB.2021.00472, E. 1.5.3 mit Hinweis auf BGr, 22. November 2012, 8C_500/2012, E. 2.2.2).

E. 4.1

Nach Art. 24d Abs. 2 RPG (in der Fassung vom 23. März 2007, in Kraft seit 1. September 2007) kann die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen zugelassen werden, wenn diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind (lit. a) und ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann (lit. b). Der Ausnahmegewilligungstatbestand darf überdies nur unter den einschränkenden Voraussetzungen von Art. 24d Abs. 3 lit. a–e RPG in Anspruch genommen werden. Erforderlich ist unter anderem, dass die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben (lit. b) und höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist (lit. c). Mit der ursprünglich als "Rustico-Artikel" bekannt gewordenen Bestimmung von Art. 24d Abs. 2 RPG wollte der Gesetzgeber insbesondere auch im Hinblick auf die Tessiner Verhältnisse klare Voraussetzungen schaffen, unter denen Umnutzungen bewilligt werden können. Art. 24d Abs. 2 RPG will verhindern, dass schutzwürdige Objekte wie z. B. typische Kulturlandschaften beeinträchtigt oder zerstört werden, weil jene Bauten, welche entscheidend zur Prägung der Landschaft beitragen, zerfallen oder abgebrochen werden, wenn keine Zweckänderung gegenüber der früheren Nutzung zugestanden wird (vgl. Botschaft des Bundesrats zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Mai 1996, BBl 1996 III 513 ff., 542). Um einer unkontrollierten Aufweichung des Prinzips der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet durch die Kantone vorzubeugen, lässt der Gesetzgeber nur als schützenswert anerkannte Bauten in den Genuss der erleichterten Umnutzungsmöglichkeit kommen. In Frage kommen nur Bauten, die nicht nur von der zuständigen Behörde formell unter Schutz gestellt worden sind, sondern auch in materieller Hinsicht schutzwürdig sind. So sorgt der Bund dafür, dass die kantonalen Zuständigkeiten bei der Denkmalpflege nicht dazu führen, dass die bundesrechtlichen Einschränkungen umgangen werden. Dies kann etwa dadurch geschehen, dass die Unterschutzstellung an die Gemeinden delegiert wird und diese auch nicht schutzwürdige Bauten zwecks Umnutzung unter Schutz stellen. Die bundesrechtliche Natur der Vorschrift von Art. 24d Abs. 2 RPG schliesst damit aus, dass Bauten umgenutzt werden können, die bloss nach kantonalem oder kommunalem Recht formell unter Schutz gestellt worden sind, jedoch materiell gar keinen besonderen Wert aufweisen. Die materielle Schutzwürdigkeit bildet deshalb, was bereits die Vorinstanz explizit festhielt, Prüfungsgegenstand des kantonalen Ausnahmegewilligungsentscheids (zum Ganzen, auch zum Nachfolgenden, Rudolf Muggli in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich etc. 2017, Art. 24d N. 22 ff.; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar, RPG 2006, Art. 24d N. 12 ff.; Chantal Dupré, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich etc. 2010, Art. 24d N. 34 ff.).

E. 4.2.1

Erste Voraussetzung des Ausnahmegewilligungstatbestands ist das Vorliegen einer formell unter Schutz gestellten (Art. 24d Abs. 2 lit. a RPG) und von der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG) überdies auch materiell als schützenswert anerkannten Baute und Anlage ausserhalb der Bauzone (Art. 24d Abs. 2 Einleitungssatz RPG).

E. 4.2.2

Das streitbetroffene Gebäude wurde mit zwischen dem Mitbeteiligten 1 und dem Beschwerdeführer ausgehandelten Schutzvertrag vom 15. April 2019 im Sinn von § 205

lit. d PBG formell unter Denkmalschutz gestellt. Die Beschwerdegegnerin als zuständige kantonale Behörde im Sinn von Art. 25 Abs. 2 RPG geht sodann gestützt auf den Mitbericht der kantonalen Denkmalpflege vom 21. Januar 2021 jedenfalls im Grundsatz von einem Schutzobjekt ("Kulturdenkmal" bzw. "Baudenkmal"; "Schutzobjekt") und damit von einer (auch) materiell bzw. bundesrechtlich als schützenswert zu betrachtenden Baute aus. Das anerkennt auch der Beschwerdeführer. Der Beizug der kantonalen Denkmalpflege zur von der Beschwerdegegnerin zu beurteilenden Frage der materiellen Schutzwürdigkeit des Gebäudes ist nicht zu beanstanden. Die Betitelung der Bauverweigerung vom 14. Juni 2021 (auch) mit der Überschrift "[...] im Geltungsbereich einer überkommunalen Schutzanordnung" ist – wie die Vorinstanz zu Recht festhielt (act 4 E. 4.5.1) und worauf in Anwendung von § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG verwiesen werden kann – ein offensichtliches Versehen. Inhaltlich ging die Beschwerdegegnerin stets (nur) von einem kommunalen Schutzobjekt aus.

E. 4.2.3

Gestützt auf das Gutachten der F GmbH vom 2. September 2016 ist das Vorliegen einer materiell als schützenswert zu anerkennenden Baute nicht zu beanstanden. Damit eröffnet sich grundsätzlich der Anwendungsbereich von Art. 24d Abs. 2 RPG (anders etwa als in BGE 147 II 465, in welchem Fall die Anwendung von Art. 24d Abs. 2 RPG bereits am Fehlen der bundesrechtlich geforderten materiellen Schutzwürdigkeit scheiterte [E. 4.3]). Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs dadurch, dass die Beschwerdegegnerin das Gutachten der F GmbH vom 2. September 2016 nicht konsultiert und auch das Innere des Gebäudes nie besichtigt habe, stösst in diesem Zusammenhang ins Leere. Wie erwähnt wurde die Eigenschaft des streitbetroffenen Gebäudes, eine (auch) materiell als schützenswert zu anerkennende Baute im Sinn von Art. 24d Abs. 2 Einleitungssatz RPG darzustellen, von der Beschwerdegegnerin nicht in Abrede gestellt. Andernfalls wäre sie – läge von vornherein ein mit BGE 147 II 465 vergleichbarer Fall vor – gar nicht erst zur Prüfung der weiteren Tatbestandsmerkmale von Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG und Art. 24d Abs. 3 RPG geschritten.

E. 4.2.4

In diesem Zusammenhang ist die Bemerkung des Beschwerdeführers zutreffend, wonach die Voraussetzung, dass ein schützenswertes Objekt besteht, von der Frage der Zulässigkeit von Veränderungen in der äusseren Erscheinung sowie der baulichen Grundstruktur (Art. 24d Abs. 3 lit. b RPG) zu trennen ist. Es handelt sich um zwei unterschiedliche, separat zu prüfende Tatbestandsmerkmale. Unzutreffend ist jedoch nach dem vorstehend Ausgeführten, dass bei der Prüfung der Anforderungen von Art. 24d Abs. 3 lit. b RPG (Wahrung der "Identität") Überprüfungsbeschränkungen der kantonalen Behörde in dem Sinn bestünden, dass das zulässige Veränderungspotenzial durch den kommunalen Schutzvertrag bereits abschliessend vorgezeichnet werde. Eine solche Betrachtungsweise böte gleichermassen das Potenzial für eine Umgehung der bundesrechtlichen Einschränkungen wie das blosses Abstellen auf eine allein kommunal festgestellte formelle Schutzwürdigkeit eines Objekts ausserhalb der Bauzone ohne Prüfung von dessen materieller Schutzwürdigkeit. Mitunter bildet deshalb nicht nur die materielle Schutzwürdigkeit Gegenstand der freien Überprüfung durch die kantonal zuständige Behörde, sondern auch die Wahrung der Identität im Sinn von Art. 24d Abs. 3 lit. b RPG. Dasselbe muss für die weiteren einschränkenden Voraussetzungen von Art. 24d Abs. 3 RPG (lit. a, lit. c–e) gelten. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, kann indes ohnehin

offenbleiben, ob das Bauvorhaben die Voraussetzungen von Art. 24d Abs. 3 RPG erfüllen würde.

E. 4.3.1

Zweite Voraussetzung des Ausnahmegewilligungstatbestands ist, dass die dauernde Erhaltung der als schützenswert anerkannten Baute nicht anders sichergestellt werden kann (Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG). Dieses Tatbestandsmerkmal verweist auf das Motiv der Ausnahme: Einem Schutzobjekt soll ökonomisch der Weiterbestand ermöglicht werden (Muggli, Art. 24d N. 25). Eine Zweckänderung soll nur so weit erlaubt werden, als dies für den Schutzzweck notwendig ist. Die gesetzliche Zielsetzung liegt darin, dass die gestützt auf Art. 24d Abs. 2 RPG ausnahmsweise erlaubte Um- oder Mehrnutzung dazu dienen soll, die auf anderem Weg nicht gegebene Finanzierbarkeit der Instandstellung und langfristigen Erhaltung der historischen Bausubstanz über entsprechende Mieteinnahmen zu decken. Genau und nur so viel verwertbare Mehrnutzung soll unter dem Titel von Art. 24d Abs. 2 RPG generiert werden können. Die durch die Umnutzung ermöglichten Einnahmen sollen für die Renovation und die Erhaltung der historisch wertvollen Bauelemente oder für den eigentlichen Gebäudeunterhalt eingesetzt werden.

E. 4.3.2

Der Beschwerdeführer ist gestützt auf eine Kostenermittlung sowie eine von ihm in Auftrag gegebene Berechnung über die erzielbaren Mietzinse zusammengefasst der Ansicht, er habe den Nachweis erbracht, dass die dauernde Erhaltung der geschützten Bausubstanz einzig durch die vollständige Umnutzung des Schutzobjekts, namentlich den vollständigen Ausbau des Ökonomiegebäudes unter Erstellung von sechs neuen Wohneinheiten, gesichert werden könne. Erst mit der so berechneten Rendite von 2,5 % seien die Kosten gedeckt, zu welchen etwa auch der Landwert des Grundstücks, die Vorbereitung der Erschliessung, die Umgebungsgestaltungskosten sowie Anwaltskosten gehörten. Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, eine solche Betrachtungsweise verkenne die Intention von Art. 24d RPG, mit möglichst zurückhaltenden Massnahmen genau so viel verwertbare Mehrnutzung zu generieren, wie es die langfristige Instandhaltung des Gebäudes als Baudenkmal erfordere; dies wäre bereits mit der Modernisierung und dem Umbau des Wohnteils sowie einem (beschränkten) Ausbau des Ökonomiebaus auf zwei Geschossen möglich. Das Projekt scheine indes von der Zielsetzung der maximalen Ausnutzung des Raumangebots geleitet.

E. 4.3.3

Die für die Restaurierung und langfristige Erhaltung des Schutzobjekts tatsächlich notwendigen Kosten sind vorliegend nicht bekannt. Die vom Beschwerdeführer eingereichte Kostenermittlung enthält zahlreiche Positionen, die nicht durch Schutzmassnahmen bewirkte, denkmalschutzrechtliche Instandstellungs- und Erhaltungskosten im engeren Sinn von § 207 PBG darstellen (so etwa der Landpreis von Fr. 1 Mio., welchen sich der Beschwerdeführer in der Erteilung anrechnen liess; Anwaltskosten; Vorbereitungs- und Erschliessungskosten [Fr. 100'000.--]; [hohe] Kosten für die Gestaltung der Umgebung [Fr. 350'000.--] oder Kosten für die Dämmung des Dachs im Ökonomiegebäude, welche überhaupt erst durch die dortige Erstellung einer Dachwohnung ausgelöst würden). Auch die Berechnung über die erzielbaren Mietzinse geht von einem gewöhnlichen Umbauvorhaben aus, wie es wohl innerhalb der Bauzone üblich wäre; unter maximaler Ausnutzung der Gebäudekubatur mit insgesamt sieben Wohneinheiten. Mit der Intention von Art. 24d Abs. 2 RPG hat diese Betrachtungsweise

entsprechend der zutreffenden Auffassung der Beschwerdegegnerin wenig gemein.

E. 4.3.4

Die exakte Eruiierung der denkmalschutzrechtlichen Instandstellungs- und Erhaltungskosten ist vorliegend indes auch nicht notwendig. Übersteigen sie das dem Beschwerdeführer zumutbare Mass, ist diesem Umstand nicht mittels weitreichender Umbaugeständnisse zur Generierung entsprechender finanzieller Mittel im Rahmen von Art. 24d Abs. 2 RPG zu begeben, sondern mittels der Konsequenz von § 207 Abs. 2 PBG.

E. 4.3.5

Gemäss § 207 Abs. 1 PBG verhindern Schutzmassnahmen Beeinträchtigungen der Schutzobjekte, stellen deren Pflege und Unterhalt sicher und ordnen nötigenfalls die Restaurierung an. Übersteigen Anordnungen in unzumutbarer Weise die allgemeine Pflicht des Eigentümers, sein Grundstück zu unterhalten, so ist die Betreuung durch das anordnende Gemeinwesen zu übernehmen und vom Eigentümer zu dulden; vorbehalten bleiben abweichende Vereinbarungen des öffentlichen Rechts und der Übernahmeanspruch (§ 207 Abs. 2 PBG).

E. 4.3.6

Mit anderen Worten hat der kantonale Gesetzgeber mit § 207 Abs. 2 PBG eine besondere Regelung geschaffen, welche sicherstellt, dass die Unterschützstellung keine unzumutbaren finanziellen Verpflichtungen für den Eigentümer nach sich zieht und damit – stets – verhältnismässig ist. Kann die geschützte Bausubstanz auf diese Weise erhalten werden, liegt die Voraussetzung für eine Umnutzung gemäss Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG nicht vor (BGr, 9. Januar 2014, 1C_397/2011, E. 3.2.2). Zuzufolge dieser kantonrechtlich statuierten Unterhaltspflicht des Gemeinwesens gemäss § 207 Abs. 2 PBG verbleiben im Kanton Zürich praktisch keine Anwendungsfälle von Art. 24d Abs. 2 RPG (zutreffend Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 1509).

E. 4.3.7

Nicht gefolgt werden kann den Ausführungen des Beschwerdeführers insoweit, als er geltend macht, die Kostenübernahme durch das Gemeinwesen sei vorliegend wegbedungen worden, weshalb die Anwendung von § 207 Abs. 2 PBG ausgeschlossen sei. Die Pflicht des Gemeinwesens zur Übernahme der Betreuung von Schutzobjekten, wenn Anordnungen in unzumutbarer Weise die allgemeine Pflicht des Eigentümers, sein Grundstück zu unterhalten (§ 228 PBG), übersteigen, ist eine gesetzliche Pflicht. § 207 Abs. 2 PBG ist zwingend und nicht etwa als Kann-Bestimmung formuliert (BGr, 9. Januar 2014, 1C_397/2011, E. 4.3). Die gesetzliche Pflicht des Gemeinwesens lässt sich nicht in einem Schutzvertrag gemäss § 205 lit. d PBG wegbedingen, ansonsten § 207 Abs. 2 PBG stets – und einfach – ausgehebelt werden könnte. Mit den im zweiten Teilsatz von § 207 Abs. 2 PBG gemeinten "abweichenden Vereinbarungen des öffentlichen Rechts" sind nicht solche (unzulässigen) Vereinbarungen gemeint, welche die Betreuungspflicht des Gemeinwesens wegbedingen oder aufheben. Gemeint sind Vereinbarungen wie beispielsweise jene, dass ein Gemeinwesen unter bestimmten Umständen die gesamten Betreuungskosten eines besonders hochwertigen Schutzobjekts übernimmt (vgl. zu einem solchen Anwendungsfall, in welchem sich der Kanton Zürich zur vollständigen Kostentragung verpflichten kann, § 2 der Verordnung vom 15. Januar 1992 über Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und für kommunale Erholungsgebiete [LS 701.3]).

E. 4.3.8

Damit ist die Voraussetzung von Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG nicht erfüllt bzw., wie ausgeführt, nach der gesetzlichen Konzeption von § 207 Abs. 2 PBG im Kanton Zürich grundsätzlich gar nicht erfüllbar. Einzuräumen ist, dass es jedenfalls sinnvoll wäre, die Unterschutzstellung und die Frage der Finanzierung von Schutzobjekten koordiniert zu betrachten, wobei die Behörden allfällige Beiträge indes nur gestützt auf konkrete Anträge und detaillierte Belege des Eigentümers festlegen können, der zum Schluss kommt, dass für ihn bezüglich der Betreuungskosten des Schutzobjekts eine unzumutbare Differenz verbleibt. Der Beschwerdeführer wird gegebenenfalls ein entsprechendes Verfahren beim Mitbeteiligten 1 einleiten müssen (BGr, 9. Januar 2014, 1C_397/2011, E. 4.3 f.). Hierfür besteht im vorliegenden Fall ohne Weiteres Raum, nachdem der Schutzvertrag zufolge Nichterteilung der Baubewilligung nach Art. 24d Abs. 2 RPG ohnehin entschädigungslos dahinfällt.

E. 4.4

Bei diesem Ergebnis kann offenbleiben, ob das Umbauvorhaben die weiteren Anforderungen gemäss Art. 24d Abs. 3 RPG, namentlich jene von Art. 24d Abs. 3 lit. b RPG (Wahrung der Identität), erfüllen würde. Der in diesem Zusammenhang erhobenen Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie ist deshalb nicht weiter nachzugehen.

E. 5

Das Ausgeführte führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a sowie § 17 Abs. 2 VRG).

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