

BRKE III Nrn. 0057-0060/2010 vom 5. Mai 2010 in BEZ 2010 Nr. 36

(Bestätigt mit VB.2010.00312 vom 3. November 2010.)

3. Das Baugrundstück Kat.-Nr. A3202 liegt in der Wohnzone W2/40 mit Gewerbeleichterung gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt X, im Bereich der Sonderbauvorschriften «F-Strasse» und im Gebiet des inventarisierten Ortsbildes von überkommunaler Bedeutung. Schliesslich ist die Bebauung an der F-Strasse als Teil des Ortsbildes von X im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) enthalten. Die östliche Hälfte des Baugrundstücks ist mit der unter Denkmalschutz stehenden Liegenschaft F-Strasse 38 überstellt. Das strittige Neubauprojekt umfasst ein Mehrfamilienhaus mit sieben Wohnungen, einem Ladenlokal und einer Tiefgarage auf dem heute noch unüberbauten Grundstücksteil. (...)

5.1 Der Rekurrent macht zunächst geltend, die Gemeinden seien verpflichtet, die Vorgaben des ISOS zu berücksichtigen, insbesondere durch eine Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen. Dies ergebe sich aus der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung gemäss Art. 9 des Raumplanungsgesetzes (RPG) sowie aus § 3 der zürcherischen Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV). Das strittige Projekt trage diesen Anforderungen in keiner Weise Rechnung. Unter anderem empfehle das ISOS zur Erhaltung des Strassenraums der F-Strasse, keine neuen Hauptbauten im Strassenbereich zuzulassen. (...)

5.3.1 Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmäler- te Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG]). Ein Abweichen von der ungeschmäler- ten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 der schweizerischen Bundesverfassung (BV), wonach die Kantone für den

Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren. Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209, E. 2.1., mit Hinweisen).

Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) gibt für die Richtplanung Planungsgrundsätze vor (§ 18 Abs. 1 PBG). Anzustreben ist u.a., dass schutzwürdige Landschaften sowie andere Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor Zerstörung oder Beeinträchtigung bewahrt werden (§ 18 Abs. 2 lit. I PBG). Der Siedlungsplan bezeichnet u.a. die schutzwürdigen Ortsbilder von kantonalen Bedeutung (§ 22 Abs. 2 PBG). Die Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes werden im Einzelnen umschrieben (§ 203 PBG); es gehören dazu namentlich Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile, die als wichtige Zeugen erhaltenswürdig sind oder Siedlungen wesentlich prägen (§ 203 lit. c PBG). Der Schutz erfolgt u.a. durch Massnahmen des Planungsrechts (§ 205 lit. a PBG). Dazu zählt insbesondere die Nutzungsordnung in den Bauzonen (§§ 47 ff. PBG). Speziell erwähnt das kantonale Recht die Kernzonen; solche umfassen schutzwürdige Ortsbilder wie Stadt- und Dorfkerne, die in ihrer Eigenart erhalten werden sollen (§ 50 Abs. 1 PBG). Auf diese Weise werden Schutzvorgaben des Natur- und Heimatschutzes auf kommunaler Ebene konkretisiert und umgesetzt (BGE 135 II 209, E. 2.2.).

Von den Schutzmassnahmen im Sinne von § 205 PBG zu unterscheiden ist die Aufnahme von Schutzobjekten in kommunale oder kantonale Inventare (§ 203 Abs. 2 PBG). Grundsätzlich verpflichten die Inventare nur die Behörden, nicht aber direkt die betroffenen Grundeigentümer. Es handelt sich nicht um eine Schutzmassnahme, sondern lediglich um eine Zusammenstellung von an sich schutzfähigen Objekten (Ch. Fritzsche/P. Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4. A., 2006, 5-11 f.).

5.3.2 Aus dem Gesagten folgt, dass die Schutzanliegen des ISOS und des kantonalen Ortsbildinventars für die Grundeigentümer nicht verbindlich und damit nicht direkt anwendbar sind. Eine Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen ist nicht erforderlich, da für die Beurteilung des strittigen Bauvorhabens von der kommunalen BZO und den Sonderbauvorschriften «F-Strasse» auszugehen ist und von dieser Grundnutzungsordnung nicht abgewichen wird. Daran ändert auch nichts, dass – zumindest im Bereich des streitbetreffenen Grundstücks – offensichtlich weder die Schutzanliegen des ISOS (in Kraft gesetzt am 1. Oktober 1981) noch diejenigen des kantonalen Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler

Bedeutung (festgesetzt mit Verfügung der Baudirektion vom 20. Januar 2006) im kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995 bzw. in der Bau- und Zonenordnung vom 1. April 1999 (BZO) ihren Niederschlag gefunden haben. Dies gilt namentlich in Bezug auf die mit dem Ortsbildinventar festgesetzten «wichtigen Freiräume», aber auch für das Ortsbild im Allgemeinen, zu dessen Schutz sich die Festlegung einer Kernzone § 50 Abs. 1 PBG aufdrängen würde. Das Gebiet im Bereich des Baugrundstücks wurde jedoch schlicht zum Siedlungsgebiet (kantonaler Richtplan) bzw. zur Wohnzone mit Gewerbeerleichterung (BZO) bestimmt, und Sonderbauvorschriften bewirken keinen Zwang, nach ihnen zu bauen (§ 81 Abs. 1 PBG).

Die kommunalen und kantonalen Nutzungspläne unterliegen im Rechtsmittelverfahren über eine Baubewilligung grundsätzlich nicht der akzessorischen Überprüfung. Eine solche ist nur ausnahmsweise, d.h. lediglich dann zulässig, wenn die durch die Festlegung bewirkten Eigentumsbeschränkungen für den Grundeigentümer bei der Festsetzung nicht erkennbar waren oder sich seither die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben (A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, § 19 Rz. 27). Selbst wenn vorliegend die Festlegung des kantonalen Ortsbildinventars als Änderung der rechtlichen Verhältnisse betrachtet würde und die akzessorische Überprüfung der BZO damit ausnahmsweise zulässig wäre, könnte diese Änderung dem strittigen Bauvorhaben nicht entgegengehalten werden. Denn dies liefe zugleich auf eine Bausperre gemäss § 234 PBG hinaus. Nach dieser Vorschrift gilt ein Grundstück als baureif, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch die Gemeindeexekutive beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Diese Bestimmung bezweckt den Schutz fehlender oder in Änderung stehender planungsrechtlicher Festlegungen. Das Erfordernis der planungsrechtlichen Baureife löst eine befristete Bausperre aus, wenn eine noch ausstehende Planung oder eine Planänderung durch ein Bauvorhaben negativ präjudiziert würde. Künftige Planfestsetzungen entfalten auf diese Weise eine negative Vorwirkung. Um negativ präjudiziert werden zu können, muss eine Planungsabsicht allerdings einen bestimmten Konkretisierungsgrad erreicht haben. Als von der Gemeindeexekutive beantragt im Sinne von § 234 PBG und damit hinreichend konkretisiert gilt eine planerische Festlegung in der Regel dann, wenn sie zuhanden der öffentlichen Auflage gemäss § 7 PBG verabschiedet worden ist (BRKE IV Nr. 166/1993 = BEZ 1994 Nr. 3). Besagte Voraussetzung – eine zuhanden der öffentlichen Auflage verabschiedete Vorlage betreffend eine planungsrechtliche Festlegung – ist hier auch nicht ansatzweise erfüllt. Sind nach § 234 PBG nebst den vom Gemeinderat beantragten planungsrechtlichen Festlegungen auch «fehlende» planungsrechtliche Festlegungen im Sinne einer negativen Vorwirkung zu beachten, ist hierzu festzustellen, dass die fehlende Umsetzung der in den Ortsbildinventaren enthaltenen Schutzanliegen in die (grundeigentümerverbindliche) Nutzungsplanung nicht als im Sinne von § 234 PBG «fehlende Planung» eingestuft werden kann, womit die Beachtlichkeit der Inventare auch unter diesem Titel entfällt. Eine Planungs-sicherung gemäss § 234 PBG kommt demnach hier nicht zum Zuge. Ebenso muss es ausser Betracht fallen, dass die Baudirektion mit der Festsetzung einer Planungszone (Art. 27 RPG, § 346 PBG) eine künftige Kernzone vorsorglich sichert, sind doch auch verschiedene Voraussetzungen von § 346 PBG – eine im Gang befindliche Planung, das Begehren eines untergeordneten Planungsträgers – nicht erfüllt. Dementsprechend hat die Baudirektion eine solche Massnahme denn auch nicht angeordnet.

Im Übrigen würde – wie nur bemerkungsweise noch darzulegen sein wird – eine dem Inventar entsprechende nutzungsplanerische Anordnung keinesfalls negativ präjudiziert; das strittige Bauvorhaben gefährdet das schützenswerte Ortsbild nicht.

5.3.3 Sieht Ziffer 1.4.1.4 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung (BVV) vor, dass es für baubewilligungspflichtige Vorhaben im Geltungsbereich eines überkommunalen Inventars betreffend Ortsbildschutz einer zusätzlichen Beurteilung durch die Baudirektion (§ 318 PBG; § 7 Abs. 1 BVV) bedarf, stellt sich nach dem Gesagten die Frage, was denn der Inhalt dieser Beurteilung sein kann. Wie dargetan sind Inventare nicht grundeigentümergebunden, so dass eine Beurteilung von Bauvorhaben auf ihre Übereinstimmung mit dem Inventar bzw. den sich aus diesem ergebenden Merkmalen der Schutzwürdigkeit und Schutzanliegen von vornherein entfällt. Den Inventaren kommt einzig insoweit Grundeigentümergebundenheit zu, als Vorhaben in der Nachbarschaft bzw. im Bereich der inventarisierten Objekte auf diese in gestalterischer Hinsicht besondere Rücksicht zu nehmen haben, womit die erhöhten Gestaltungsanforderungen von § 238 Abs. 2 PBG zum Zuge kommen (RB 1986 Nr. 93 = BEZ 1987 Nr. 3). Demnach ist im Rahmen der zur kommunalen Baubewilligung hinzu kommenden Beurteilung der Baudirektion einzig diese Norm auf ihre Einhaltung hin zu prüfen.

Da eine Prüfung dieses Inhalts bereits die kommunale Baubehörde vorzunehmen hat und im koordinierten Verfahren ergehende Verfügungen keine Widersprüche aufweisen dürfen (Art. 25a Abs. 3 RPG), hat die Beurteilung der Baudirektion klarerweise in einem Genehmigungsverfahren zu erfolgen (vgl. dessen Erwähnung in § 7 Abs. 1 BVV), stellte es doch offenkundig einen Widerspruch dar, wenn die kommunale Baubehörde eine § 238 Abs. 2 PBG genügende Gestaltung bejahen, die kantonale Behörde in einem eigenen Bewilligungsverfahren diese hingegen verneinen würde. Demgegenüber bildet es auf Grund des hierarchischen Verhältnisses zwischen Verfügung und Genehmigungsentscheid regelmässig keinen Widerspruch, wenn einer kommunalen Baubewilligung, mit der eine § 238 Abs. 2 PBG genügende Gestaltung bejaht wird, seitens der kantonalen Behörde die Genehmigung versagt wird. Dieses Vorgehen erlaubt im Übrigen zweckmässigerweise auch, auf Grund von kommunalen Auflagen vorzunehmende Projektänderungen im Entscheid der Direktion mit zu berücksichtigen (vgl. zum Ganzen BRKE II Nr. 0016/2009 = BEZ 2009 Nr. 46, BRKE III Nr. 0010/2006 = BEZ 2006 Nr. 21, www.brk.zh.ch).

Insoweit ist die ortsbildschutzrechtliche Verfügung der Baudirektion rechtsfehlerhaft, ist doch die Baubewilligung vom 29. September 2009 lange nach der Verfügung der Baudirektion vom 13. Juli 2009 (und der Sache nach wohl in Anlehnung an diese) ergangen, so dass die Verfügung der Baudirektion nicht als Genehmigungsentscheid betrachtet werden kann. Auf eine Aufhebung der ortsbildschutzrechtlichen Verfügung unter Rückweisung des Geschäftes an die Baudirektion ist indes zu verzichten, stellte doch die nachträgliche Ausfällung eines Genehmigungsentscheides einen verfahrensrechtlichen Leerlauf dar.

5.3.4 Nur der Vollständigkeit halber bleibt schliesslich festzustellen, dass dann, wenn ein inventarisiertes Objekt von überkommunaler Bedeutung seiner Natur nach nicht mit einer planerischen Schutzmassnahme (§ 205 lit. a PBG), sondern auf dem Verfügungswege (§ 205 lit. c PBG) unter Schutz zu stellen ist, was in der Regel bei Denkmalschutzobjekten gemäss Ziffer 1.4.1.5 Anhang BVV in aller Regel der Fall sein wird, die Prüfung der Baubewilligung im Genehmigungsverfahren vor der Baudi-

reaktion gegebenenfalls zur Folge haben kann, dass die Direktion vorsorgliche Schutzmassnahmen anzuordnen (§§ 209 und 211 Abs. 1 PBG) und hernach einen definitiven Schutzentscheid zu fällen hat, derweil das Genehmigungsverfahren ruht. So ist immer dann vorzugehen, wenn eine Gefährdung des Schutzobjektes zu befürchten ist, der allein mit der Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG nicht begegnet werden kann (VB.1999.00128 = BEZ 2000 Nr. 22, VB.2005.00242 = BEZ 2006 Nr. 3; BRKE IV Nr. 0043/2009 = BEZ 2009 Nr. 47, BRKE I Nr. 0200/2009 = BEZ 2009 Nr. 60, www.brk.zh.ch). Demgegenüber muss ein solches Vorgehen dem Gesagten zufolge dann entfallen, wenn ein Schutzobjekt nur mit von der Gemeinde zu erlassenden planerischen Schutzmassnahmen erfasst werden kann.