

Streitbetroffen war der Umbau eines in der Kernzone gelegenen Wohnhauses mit Scheune und eingeschossigem Garagenanbau. Bei dem im Kern aus dem Jahr 1795 stammenden Wohnhaus mit Scheune handelte es sich um ein zweigeschossiges Doppelbauernhaus, das als Vielzweckbau konzipiert ist. Das Gebäude war im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung aufgeführt. Dem Inventarblatt war zu entnehmen, dass es aufgrund seiner besonderen Stellung im Strassenraum und seiner ortsbildprägenden Bedeutung erhaltenswert sei.

Aus den Erwägungen:

3. Gemäss dem Baugesuch planen die privaten Rekursgegner einen «Umbau Scheunenteil in Wohnungen», einen «Umbau tw. Ersatzbau Doppel-Einfamilienhaus», einen «Neubau Anbau Wohnungstrakt» – womit das neue Mehrfamilienhaus anstelle des eingeschossigen Garagenanbaus gemeint sein dürfte – sowie einen «Neubau Unterniveaugarage». Die Unterniveaugarage soll offenbar unter vollständiger Entfernung des Kellergeschosses des Inventarobjekts unter dessen obere Stockwerke gebaut werden (Unterfangung). Aufgrund der Pläne indes nicht eindeutig ist, inwiefern der oberirdische Teil des Inventarobjekts verändert werden soll. In zwei Plänen findet sich im Bereich des Inventarobjekts die Bezeichnung «Abbruch/neu», wobei in einem Plan der ganze Bereich des Inventarobjekts rot schraffiert ist. In anderen Plänen sind gelbe, für Abbruch stehende Linien entlang einer Mehrheit der Fassaden des Inventarobjekts zu finden. In einem Plan findet sich sodann eine rote Linie über dem Giebel, welche offenbar für ein neues Dach steht. Eine Visualisierung sowie Äusserungen anlässlich des Augenscheins lassen denn auch vermuten, dass die Dachziegel vollständig oder zumindest teilweise ausgetauscht werden sollen.

4. Die Vorinstanz hat nach Eingang des Baugesuches ein bauhistorisches Gutachten eingeholt. Dieses kommt zusammengefasst zum Schluss, dass das bestehende Schutzziel gemäss dem Inventarblatt aufrecht erhalten werden solle. Bemerkenswert an der äusseren Erscheinung des Inventarobjekts sei die geschlossene Form in den Dachflächen. Diese solle beibehalten werden; Fensterbänder seien möglich. Auch die westliche, mit Eternitplatten verschindelte Giebelfassade solle weitgehend geschlossen bleiben. Die zwar purifizierten, aber seit langem unveränderten Fassaden liessen die ursprünglichen Nutzungen ablesen und sollten in der Aufteilung ebenfalls erhalten bleiben. Im Innern könnten sowohl Böden als auch Wände ersetzt werden, tragende Elemente jedoch nur soweit, wie es die Erhaltung der äusseren Erscheinungsform zulasse. Auch die ältesten inneren Bauteile seien wenn möglich zu erhalten. Im Rahmen der Einhaltung dieser Schutzziele seien Umbauten in der Scheune und im Wohnteil grundsätzlich möglich.

In der Folge hat die Vorinstanz in der Baubewilligung festgehalten, dass dem Inventarobjekt gemäss dem Gutachten eine wichtige ortsbauliche und baukünstlerische Bedeutung im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG beigemessen worden sei. Der «Schutzkatalog» gelte als Grundlage für die Projektbeurteilung.

Die denkmalpflegerischen Aspekte bezüglich der Schutzwürdigkeit des Inventarobjekts seien im Gutachten festgehalten und würden für das Baubeglehen als verbindlich erklärt. In diesem Sinne bilde das Gutachten einen integrierenden Bestandteil der Baubewilligung. Weil das aktuelle Baugesuch die schutzwürdigen historischen Baustrukturen und Ausstattungselemente respektiere und der Erhaltungsumfang im Einklang mit den vorgesehenen baulichen Massnahmen stehe, sei «zum jetzigen Zeitpunkt» von einem authentischen Erhalt und einer Sicherung der schutzwürdigen Substanz auszugehen. Daher werde auf den Erlass eines Veränderungsverbots und auf eine dauernde Anordnung gemäss § 209 PBG verzichtet. Das Schutzobjekt bleibe jedoch im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung unverändert aufgeführt. Falls erforderlich könnten bei gegebenem Anlass formelle Schutzmassnahmen ergriffen werden. Alle Massnahmen an den schutzwürdigen Elementen seien in Absprache mit der Baubehörde oder der Denkmalpflegebeauftragten der Gutachterin vorzunehmen und im Rahmen eines Detailhandbuches bewilligen zu lassen. Sämtliche Arbeiten seien so zu planen und auszuführen, dass die schutzwürdigen Elemente unbeschadet erhalten blieben.

5. Die Rekurrierenden halten die formellrechtliche Vorgehensweise der Vorinstanz für unzulässig. Die Vorinstanz habe das Bauprojekt bewilligt, ohne dass der hierfür alleine zuständige Stadtrat von X vorgängig einen Schutzentscheid getroffen habe. Dies, obschon es sich beim Bauprojekt zweifelsfrei nicht nur um bauliche Massnahmen handle, die keinerlei Gefährdung für das Schutzobjekt darstellten. Da die Baubehörde X für den Erlass eines allfälligen Schutzentscheides überdies nicht zuständig wäre, falle auch ein projektbezogener Schutzentscheid von vornherein ausser Betracht. Bereits aus diesem Grunde sei der angefochtene Beschluss aufzuheben. (...)

7. Reicht eine Bauherrschaft ein Bauprojekt betreffend ein Inventarobjekt ein, so hat das Gemeinwesen im Falle von dessen Gefährdung grundsätzlich einen förmlichen Schutzentscheid zu treffen, das heisst, Schutzmassnahmen anzuordnen oder aber ganz oder teilweise darauf zu verzichten. Nur wenn die Gefährdung eines inventarisierten Objekts durch ein Bauvorhaben von vornherein ausgeschlossen werden kann, besteht für das Gemeinwesen keine Veranlassung, über die Schutzwürdigkeit und den Schutzzumfang zu entscheiden (VB.1999.00128 = BEZ 2000 Nr. 22).

Die Entscheidungspflicht des Gemeinwesens kann indes nicht dazu führen, einem Baugesuch, das einen Schutzentscheid erforderlich machen würde, die Rechtswirkung eines Provokationsbegehrens im Sinne von § 213 PBG zuzuerkennen. Der Grundeigentümer muss eindeutig einen förmlichen Schutzentscheid verlangen, damit ein solcher – jedenfalls ein positiver, also Schutzmassnahmen beinhaltender – ausgefällt werden darf. Diese Voraussetzung ist (einzig) mit der Einreichung eines Baugesuches auch nicht ansatzweise erfüllt. Wegen seiner einschneidenden Wirkung darf ein Provokationsbegehren nicht leichthin angenommen werden, sondern muss als solches klar erkennbar sein. Die frühere anderslautende Rechtsprechung der Rekursinstanz, wonach einem Baugesuch, das einen Schutzentscheid erforderlich macht, die Rechtswirkung eines Provokationsbegehrens zukommt

(BRGE II Nr. 0072/2012, E. 3.1 = BEZ 2012 Nr. 39; www.baurekursgericht-zh.ch), hat das Verwaltungsgericht explizit verworfen (VGr, 27. März 2013, VB.2012.00373, E. 3.1.3).

In Betracht fallen kann indes, anstelle eines förmlichen, umfassenden Schutzentscheides einen sogenannten projektbezogenen Schutzentscheid zu erlassen, bei welchem der materielle Schutzentscheid in der Baubewilligung mit enthalten ist. Anders als ein förmlicher Schutzentscheid ist ein solcher als Folge der blossen Einreichung eines Baugesuches zulässig (VB.2012.00373, E. 3.1.1 f.). Der projektbezogene Schutzentscheid findet jedoch dort seine Grenze, wo sich der erforderliche Schutz mit Anordnungen in der Baubewilligung, namentlich mit Nebenbestimmungen (§ 321 PBG), nicht mehr einwandfrei gewährleisten lässt, weil die geplanten baulichen Massnahmen hierfür zu eingreifend sind oder gar die Beseitigung des Inventarobjekts vorgesehen ist. In solchen Fällen wäre demnach die Baubewilligung mit der Begründung der Inventaraufnahme bzw. des (noch) fehlenden Schutzentscheides und damit gleichsam der fehlenden «denkmalpflegerischen Baureife» zu verweigern. Hingegen wäre es nach dem Gesagten unzulässig, einzig gestützt auf das Baugesuch nebst der Bauverweigerung zusätzlich auch noch einen förmlichen (positiven) Schutzentscheid auszufällen, denn diesfalls hätte das Baugesuch unzulässigerweise die Rechtswirkung eines Provokationsbegehrens. Mithin bliebe es – ausreichenderweise – bei der Sicherung des Objektes auf Grund der Bauverweigerung im Verein mit der Inventarisierung. In der Folge stünde es dem Bauherrn frei, entweder ein Provokationsbegehren zu stellen und sich dergestalt Klarheit über seine Nutzungsbefugnisse zu verschaffen, oder aber hierauf zu verzichten. In diesem zweiten Falle würde die Ausfällung eines Schutzentscheides weiterhin ausser Betracht fallen.

Als weniger weit gehende Massnahme als eine (direkte) Bauverweigerung könnte sich anbieten, dass die Baubehörde das Baubewilligungsverfahren sistiert und in Analogie zu § 12 Abs. 3 der Bauverfahrensverordnung (BVV) der Bauherrschaft einen die fehlende denkmalpflegerische Baureife darlegenden Hindernisbrief zustellt, mit dem Hinweis, dass das Baugesuch zurückgezogen oder aber ein Provokationsbegehren eingereicht werden könne, andernfalls eine förmliche Bauverweigerung ergehe. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit wäre diesem Vorgehen gegenüber der direkten Bauverweigerung der Vorzug zu geben. Auch bei diesem Vorgehen käme es nur dann zum förmlichen Schutzentscheid, wenn der Bauherr ein Provokationsbegehren stellte, nicht aber schon auf Grund der Einreichung eines Baugesuches. Zugleich bestünde auch hier zu keinem Zeitpunkt eine Gefährdung des Inventarobjektes. Erginge nicht ein förmlicher Hindernisbrief, wäre zumindest zu verlangen, dass der Baugesuchsteller auf Grund entsprechender anderweitiger Äusserungen der Baubehörde in die Lage versetzt würde, durch den Rückzug des Baugesuches einen Schutzentscheid bzw. die Ergreifung definitiver Schutzmassnahmen abzuwenden (zum Ganzen BRGE IV Nr. 0083/2014 = BEZ 2014 Nr. 41; www.baurekursgericht-zh.ch).

Nur um der Vollständigkeit willen zu erwähnen bleibt, dass die Dinge dann anders zu beurteilen wären, wenn zwar die zuständige Behörde bloss auf ein Baugesuch hin zusammen mit der Bauverweigerung unzulässigerweise einen

förmlichen positiven Schutzentscheid ausfällte, der Bauherr diesen aber einzig aus materiellen Gründen (mangelnde Schutzwürdigkeit, Unverhältnismässigkeit) anfechten würde. Denn diesfalls hätte sich der Bauherr mit der Entscheidung als solcher abgefunden, und die Rechtslage wäre insoweit keine andere, als wenn er ein Provokationsbegehren gestellt hätte.

8.1 Das Bauvorhaben betrifft vorliegend wie erwähnt das im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung unter der Inventarnummer Y aufgeführte Wohnhaus mit Scheune. Aus den wie gezeigt nicht vollständig klaren Plänen und auch aus den bereits erwähnten Äusserungen anlässlich des Augenscheins geht zweifelsfrei hervor, dass von einer Gefährdung des Inventarobjekts ausgegangen werden muss. Alleine der Umstand, dass das Inventarobjekt offenbar vollständig mit einem Tiefgaragengeschoss unterfangen werden soll, reicht für diese Annahme aus – eine Unterfangung der hier vorgesehenen Grössenordnung ist eine bautechnisch anspruchsvolle und aufwändige Massnahme mit entsprechend erheblichem Gefährdungspotential für das Schutzobjekt. Zudem bedarf die Tiefgarage einer die Umgebung des Gebäudes massiv prägenden Zufahrtsrampe, und auch sonst würde die Umgebung weitgehend neu gestaltet.

Hinzu kommen die offenbar beabsichtigte Neugestaltung praktisch aller Fassaden und namentlich auch des Satteldachs, welches wie erwähnt sowohl im Inventareintrag als auch im eingeholten bauhistorischen Gutachten besonders hervorgehoben wird. Aufgrund der Formulierung in der Baubewilligung sowie nach Äusserungen anlässlich des Augenscheins bestehen einige Zweifel, ob die Vorinstanz die Bedeutung der Erwähnung des geschlossenen Satteldachs im Inventar und im bauhistorischen Gutachten effektiv verstanden hat. Soll dieses tatsächlich erhalten bleiben (worüber wie erwähnt allenfalls überhaupt erst einmal rechtsverbindlich zu entscheiden wäre), bestünde selbstverständlich kein Raum für eine neue Eindeckung des Dachs mit Biberschwanzziegeln. Schützenswert wäre diesfalls das bestehende Dach und nicht etwa ein neu gestaltetes Dach mit (vermeintlich) ähnlichem Aussehen wie das heute vorhandene Dach. Dasselbe gilt für alle Fassaden. (...)

Angesichts der geplanten baulichen Massnahmen ist nicht nur die Gefährdung des Schutzobjektes evident, sondern fällt auch ein projektbezogener Schutzentscheid ausser Betracht. Hierfür sind die geplanten Massnahmen zu eingreifend.

Demnach wäre nach Eingang des Baugesuches im Sinne der vorstehend gezeigten Vorgehensweise (vgl. Ziffer 7 der Erwägungen) zu verfahren gewesen.

8.2 Bestünden die privaten Rekursgegner nach dem Gesagten auf der verbindlichen, zwingend entweder in einen Schutzentscheid oder aber in eine Inventarentlassung mündenden Abklärung der Schutzwürdigkeit, wäre hierfür nicht die Baubehörde X, sondern die kommunale Exekutive und damit der Stadtrat von X zuständig (§ 211 Abs. 1 PBG).

Im Lichte dieser Zuständigkeitsverhältnisse ist jedenfalls Dispositiv Ziffer 1.1 des Beschluss der Baubehörde, wonach auf Erlass eines Veränderungsverbot und «eine dauernde Anordnung der Behörde nach § 209 PBG verzichtet» wird und das Schutzobjekt «unverändert im Inventar aufgeführt» bleibt, in sachlicher Unzuständigkeit ergangen.

Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht den projektbezogenen Schutzentscheid anstelle des «zweistufigen Vorgehens» (förmlicher Schutzentscheid, Baubewilligung) für den Fall als zulässig erklärt, dass ein und dieselbe Behörde für die Erteilung der Baubewilligung und den Schutzentscheid zuständig ist (VB.2012.00373, E. 3.1.2). Diese Voraussetzung ist hier wie dargetan nicht erfüllt. Bei anderer Auffassung, dass nämlich auch bei verschiedener kommunaler Zuständigkeit ein projektbezogener Schutzentscheid möglich sei, wäre zu verlangen, dass erstens sich beide Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit halten und dass zweitens eine genügende Koordination gewährleistet ist. Die für den Denkmalschutz zuständige Behörde hätte die Verträglichkeit der geplanten Eingriffe zu prüfen und einen nur die durch das Bauvorhaben gefährdeten Bauteile erfassenden Schutzentscheid (in Betracht zu ziehen wäre ein Feststellungsentscheid) auszufällen, und die Baubehörde hätte die Bewilligung mit den entsprechenden Auflagen materiell auf diesen Schutzentscheid abzustimmen und alsdann beide Entscheide gemeinsam zu eröffnen. Auch so läge ein projektbezogener Schutzentscheid vor.

Ein dergestalt geordnetes Vorgehen ist hier indes auch nicht ansatzweise zu erkennen.

Im Übrigen kommt wie gesagt vorliegend ein projektbezogener Schutzentscheid schon wegen des Ausmasses der geplanten Eingriffe nicht in Frage. Zudem ist die jedenfalls nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zu verlangende gemeinsame Zuständigkeit nicht gegeben.