



G.-Nr. R3.2022.00202
BRGE III Nr. 0034/2023

Entscheid vom 8. März 2023

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Ersatzrichterin Gabriele Kisker, Baurichterin Marlen Patt, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrent**
 Zürcher Heimatschutz ZVH, Neptunstrasse 20, 8032 Zürich
 vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegner**
 1. Stadtrat X, [...]
 vertreten durch [...]

Mitbeteiligte
2. Stadt X, [...]

betreffend Beschluss des Stadtrates vom 8. September 2022; Entlassung aus dem Inventar der Schutzobjekte, [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 8. September 2022 entliess der Stadtrat X das Gebäude Vers.-Nr. 1 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der A-Strasse 23 in X aus dem kommunalen Inventar schützenswerter Objekte.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob der Zürcher Heimatschutz ZVH mit Eingabe vom 13. Oktober 2022 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des Entscheides. Der Rekursgegner sei einzuladen, das Gebäude unter Schutz zu stellen. Die Kosten seien dem Rekursgegner aufzuerlegen.

C.

Mit Verfügung vom 13. Oktober 2022 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 15. November 2022 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Rekurrenten. Die Mitbeteiligte verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung.

E.

Mit Replik vom 20. Dezember 2022 bzw. Duplik vom 19. Januar 2023 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Die Mitbeteiligte verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung.

Es kommt in Betracht:

1.

Gemäss § 338b Abs. 1 lit. a PBG sind gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, zum Rekurs gegen Anordnungen und Erlasse berechtigt, soweit sich diese auf den III. Titel (Natur- und Heimatschutz, §§ 203 - 217 PBG) oder § 238 Abs. 2 PBG stützen. Der Rekurrent erfüllt diese Voraussetzungen unbestrittenermassen. Der angefochtene Beschluss stützt sich auf §§ 203 ff. PBG. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Der Rekurrent verlangt den Beizug "sämtlicher Akten der Inventarentlassung" des streitbetroffenen Gebäudes gemäss dem angefochtenen Beschluss. Mit Präsidialverfügung vom 13. Oktober 2022 wurde der Rekursgegner zur obligatorischen Vorlage der Akten aufgefordert. Dem ist er mit seiner Rekursantwort nachgekommen (act. 9), was seitens des Rekurrenten unbeanstandet blieb.

Weiter verlangt der Rekurrent, es seien die Gerichtsakten des Rekursverfahrens G.-Nr. R3.2014.00180 und des Beschwerdeverfahrens VB.2015.00720 beizuziehen. Der Antrag wird nicht begründet. Die betreffenden Rekurs- bzw. Beschwerdeentscheide sind der Rekursinstanz bekannt und wurden ausserdem vom Rekurrenten zu den Akten gereicht. Aus der Rekurseingabe ergibt sich nicht, welche zusätzlichen Dokumente aus den beiden Rechtsmittelverfahren vorliegend entscheiderelevant sein sollen. Auf den Aktenbeizug konnte deshalb verzichtet werden.

3.

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheiderelevant, auf Grund der Akten aber noch

unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

4.

Das Baugrundstück Kat.-Nr. 1 liegt in der Kernzone gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO). Es ist überstellt mit einem 1928 von der Landwirtschaftlichen Genossenschaft X erstellten Geschäfts- und Wohngebäude (auch als "alter Konsum" oder "Landi-Haus" bekannt). Im Jahre 2009 wurde das Gebäude ins Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung aufgenommen.

Mit Beschluss vom 2. Oktober 2014 verzichtete der Stadtrat X auf eine Unterschutzstellung und entliess es aus dem Inventar. Der hiergegen vom ZVH erhobene Rekurs wurde mit Entscheid des Baurekursgerichts BRGE III Nr. 00167/2015 vom 21. Oktober 2015 teilweise gutgeheissen und der Beschluss vom 2. Oktober 2014 wurde aufgehoben. Das Baurekursgericht lehnte indes eine formelle Unterschutzstellung im Sinne des rekurrentischen Hauptantrags ab, weil dies aufgrund der Selbstbindung der Vorinstanz vorerst nicht geboten sei.

Das Verwaltungsgericht wies die dagegen vom Stadtrat X erhobene Beschwerde mit Entscheid vom 12. Mai 2016 ab (VB.2015.00720). Es erwog, der Beschwerdeführer anerkenne die grundsätzliche Schutzwürdigkeit des streitgegenständlichen Gebäudes. Er mache jedoch geltend, es bestehe ein öffentliches Interesse an einem grösseren Dorfplatz, was den Abbruch des Gebäudes notwendig mache. Das Verwaltungsgericht hielt dem entgegen, gemäss den beigebrachten Konzeptstudien wäre eine befriedigende Umgestaltung des Dorfplatzes auch dann möglich, wenn das Gebäude A-Strasse 23 erhalten bliebe, und eine solche Gestaltung aus städtebaulicher Sicht sogar zu bevorzugen. Unter diesen Umständen hätte der Beschwerdeführer – so das Verwaltungsgericht weiter – substantiiert darzutun, weshalb ein Abbruch des Gebäudes für eine befriedigende Gestaltung des Dorfplatzes dennoch zwingend notwendig sei. Dafür genüge eine allgemein gehaltene Absichtserklärung zur Vergrösserung des Dorfplatzes ohne konkrete Umsetzungsplanung nicht. Anlässlich des Augenscheins hätten Mitglieder des Beschwerdeführers eingeräumt, dass die Finanzierung der Neugestaltung noch

offen sei; zudem sei die Möglichkeit von Ersatzbauten für das bisherige Gebäude angetönt worden, deren Nutzung indes unklar gewesen sei. Mithin sei nicht einmal gesichert, dass ein Abbruch des Gebäudes im Ergebnis überhaupt zu einem grösseren Platz führen würde. Gesamthaft entstehe damit der Eindruck, der Beschwerdeführer habe das Gebäude gewissermassen auf Vorrat aus dem Inventar entlassen, ohne eingehender geprüft zu haben, ob eine solche Entlassung für das verfolgte Ziel notwendig sei. Damit fehle es im gegenwärtigen Zeitpunkt bereits am Nachweis eines dem Gebäudeerhalt entgegenstehenden öffentlichen Interesses, weshalb offenbleiben könne, ob der Wunsch nach einer besseren Dorfplatzgestaltung den Abbruch des streitgegenständlichen Gebäudes überhaupt rechtfertigen könnte. Schliesslich bleibe anzumerken, dass der Beschwerdeführer im Rahmen einer Konkretisierung von Umgestaltungsplänen für den Dorfplatz zwingend auch Varianten zu prüfen haben werde, welche den Erhalt der Liegenschaft vorsehen würden. Eine Güterabwägung lasse sich nämlich nur dann vornehmen, wenn allfällige aus dem Weiterbestand des Gebäudes resultierenden Nachteile gegenüber einem Abriss klar ersichtlich seien; diese Nachteile seien im Rahmen der Güterabwägung dem Schutzinteresse gegenüberzustellen (VB.2015.00720, E. 2.4).

5.

Zur Begründung der Inventarentlassung kann dem angefochtenen Beschluss Folgendes entnommen werden: Um die von den Stimmberechtigten angenommene Volksinitiative "Attraktives Dorfzentrum X" umsetzen zu können, seien die Gebäude A-Strasse 23 und 25 zurückzubauen. Dies bedinge die Inventarentlassung des Gebäudes A-Strasse 23. Die Rechtsmittelinstanzen hätten festgehalten, dass das Gebäude schutzwürdig sei. Das Verwaltungsgericht habe die Frage offengelassen, ob der Wunsch nach einer besseren Dorfplatzgestaltung den Abbruch des schutzwürdigen Gebäudes zu rechtfertigen vermöge.

Das Projekt für die Neugestaltung des Dorfplatzes sei das Ergebnis eines von der Stadt in Auftrag gegebenen Studienauftrags. Das Stadtparlament habe den Objektkredit einstimmig genehmigt. Es herrsche Konsens darüber, dass das Dorfzentrum wie vom Volk entschieden nun umgesetzt und das Gebäude A-Strasse 23 dafür abzubrechen sei, und zwar in Kenntnis des Umstandes, dass das Gebäude als schutzwürdig einzustufen sei. Die sich

gegenüberstehenden öffentlichen Interessen seien gegeneinander abzuwägen. Bei der Gewichtung der Volksabstimmung falle besonders ins Gewicht, dass der Entscheid zwischen einem möglichst grossen und attraktiven Dorfzentrum bzw. -platz und der Inventarentlassung resp. dem Abbruch des Gebäudes A-Strasse 23 nicht bloss eine Randfrage dargestellt habe, sondern im Kern des Abstimmungskampfes gestanden habe. Ebenso falle ins Gewicht, dass der Objektkredit für die Neugestaltung des Dorfplatzes X bei der Schlussabstimmung im Stadtparlament völlig unbestritten gewesen sei. Es bestehe somit eine eindeutige und demokratisch legitimierte Aussage zur Wichtigkeit eines möglichst grossen und attraktiven Dorfplatzes in X.

Aufgrund der gewichtigen öffentlichen Interessen, die das Ergebnis eines mehrjährigen politischen Prozesses seien und nach dem Volksentscheid auch durch zwei Parlamentsentscheide bestätigt worden seien, könne offenbleiben, ob die von den Gerichten angenommene erhebliche Gewichtung der Schutzwürdigkeit des Gebäudes A-Strasse 23 allenfalls auch noch zu relativieren wäre. Das Verwaltungsgericht sei von einer mittleren bis hohen Schutzwürdigkeit ausgegangen. Denn auch wenn man von einer hohen Schutzwürdigkeit ausgehe, würden die öffentlichen Interessen, welche für die Inventarentlassung sprechen, die gegenläufigen Interessen überwiegen. Der Stadtrat komme zusammenfassend zum Ergebnis, dass namentlich der Wunsch der Bevölkerung, den Dorfplatz unter Integration der Fläche, die heute noch vom Gebäude A-Strasse 23 beansprucht werde, umzusetzen, ein genügend gewichtiges öffentliches Interesse darstelle, um die Inventarentlassung zu rechtfertigen, auch wenn die Schutzwürdigkeit des Gebäudes A-Strasse nicht relativiert werde.

6.1.

Der Rekurrent bringt vor, die gemäss den Erwägungen im Entscheid des Verwaltungsgerichts zwingend erforderliche Güterabwägung lasse sich auch in analoger Anwendung der Lehre und Rechtsprechung zu Art. 24 RPG entnehmen, nämlich dass wichtige und objektive Gründe vorliegen müssten, die den gewählten Standort gegenüber anderen möglichen Standorten als viel vorteilhafter erscheinen liessen. Der Rekursgegner setze sich mit der Standortgebundenheit eines grösseren Dorfplatzes verbunden mit dem Abbruch eines hochkarätigen Schutzobjektes nicht auseinander. Er lege nicht

dar, weshalb ein grösserer Dorfplatz zwingend an der Stelle des alten Konsums zu liegen kommen sollte. Zudem gehe aus dem angefochtenen Beschluss nicht hervor, ob eine Kombination von verschiedenen kleineren Standorten als Alternative geprüft worden sei und weshalb der gewählte Dorfplatz gegenüber anderen möglichen Standorten viel vorteilhafter sein soll. Zudem habe der Rekursgegner soweit ersichtlich bis anhin keinen Versuch unternommen, den bestehenden Dorfplatz, der derzeit als Parkplatz diene, für die Bevölkerung zu beleben. So könnte die Identität des bestehenden Dorfplatzes mit dem stolzen und ortsbildprägenden alten Konsum gewahrt bleiben. Der angefochtene Beschluss erwähne auch nicht, dass ein Dorfplatz anstelle des Landi-Gebäudes erhebliche Nachteile habe (Parkplätze, Kantonsstrasse). Ohne diese Auseinandersetzung mit möglichen Alternativstandorten oder -lösungen lasse sich nur schwerlich rechtfertigen, dass die öffentlichen Interessen an der Erstellung eines grösseren Dorfplatzes die Inventarentlassung zu überwiegen vermöchten.

Der Rekursgegner gehe indes davon aus, dass es nur und ausschliesslich die Variante einer Neugestaltung des Dorfplatzes ohne den alten Konsum gebe. Das Vorprojekt von Y Landschaftsarchitekten zeige einzig einen neugestalteten Dorfplatz ohne Landi-Gebäude, ein alternatives Sanierungsprojekt, welches den Erhalt des Landi-Gebäudes berücksichtige, gebe es nicht. Eine nochmalige Inventarentlassung auf Vorrat ohne entsprechend erforderliche Güterabwägung und ohne Prüfung allfälliger Varianten und Alternativstandorte sei unzulässig.

Das angebliche Interesse der Bevölkerung bei der kommunalen Volksinitiative "Attraktives Dorfzentrum X" mit einem Neubau sei bei genauer Betrachtung alles andere als eindeutig und vermöge mitnichten ein überwiegend öffentliches Interesse am Abriss des Landi-Gebäudes zu begründen. Die Ja- und Nein-Stimmen für einen Dorfplatz mit einem Neubau und die Ja- und Nein-Stimmen für einen Dorfplatz mit dem Erhalt des Landi-Gebäudes hielten sich in etwa die Waage.

Zudem müssten nebst der Berücksichtigung des Abstimmungsergebnisses eine umfassende Güterabwägung stattfinden und zwingend die Standortabklärung sowie auch weitere entgegenstehende Interessen berücksichtigt werden. Das Bundesgericht habe dem Denkmalwert bei der Gewichtung der

verschiedenen öffentlichen Interessen selbst gegenüber Verdichtung, günstigem Wohnraum und energiesparendem Bauen den Vorzug gegeben. Ein attraktives Dorfzentrum könne ohne oder mit minimalen Abstrichen und dem gleichzeitigen Erhalt des Schutzobjektes erreicht werden, zumal der Rekursgegner ja bereits über mehrere planerischen Varianten der ZHAW-Studie "Aufwertung des Dorfzentrums X" verfüge. Die Variante 2 dieser Studie zeige ein ausgewogenes Konzept, welches sich für den Erhalt des alten Konsums ausspreche und doch klare strukturelle Verbesserungen zur bestehenden Situation aufweise (BRGE III Nr. 0167/2016, E. 6.2).

6.2.

Der Rekursgegner führt aus, darüber, ob das streitbetroffene Gebäude infolge überwiegender anderer öffentlicher Interessen aus dem Inventar entlassen werden könne, habe das Verwaltungsgericht nicht endgültig entschieden. Es habe darauf hingewiesen, dass noch weitere Abklärungen notwendig seien. Überdies sei damals nicht einmal gesichert gewesen, dass ein Abbruch des Gebäudes im Ergebnis überhaupt zu einem grösseren Platz führen würde.

Die entsprechenden Abklärungen und die entsprechenden Entscheide der Bevölkerung und des Parlaments seien unterdessen erfolgt. Somit stehe der Beurteilung der vom Stadtrat vorgenommenen Interessenabwägung nichts im Wege. Der Neubauvariante sei auch eine Umbauvariante gegenübergestellt und dem Souverän am 29. November 2020 zur Abstimmung vorgelegt worden. Im Bericht bzw. der Abstimmungszeitung vom September 2020 habe sich der Rekursgegner sogar öffentlich für den Gegenvorschlag B und damit für die Umbauvariante ausgesprochen. Die Neubauvariante sei mit 55 % der Stimmen und damit mit 10 % Stimmen mehr als jene der Gegner angenommen worden. Auch für den Fall, dass beide Varianten vom Volk gutgeheissen worden wären, habe sich eine Mehrheit der Bevölkerung für die Neubauvariante entschieden. Die Stimmbeteiligung sei bei rund 48 % gelegen. Das klare Abstimmungsergebnis und die solide Stimmbeteiligung seien bei der Würdigung des öffentlichen Interesses angemessen zu berücksichtigen, zumal die Frage des Abbruchs des in Frage stehenden Gebäudes ein oder sogar das wesentliche Element der Frage an die Stimmbewölkerung gewesen sei.

Eine Variante von mehreren kleineren Dorfplätzen sei geprüft aber als unbefriedigend, ja sogar als ungenügend eingestuft worden. Aus der Neubau-Projektstudie sei nämlich ersichtlich, dass durch den Abbruch der Gebäude an der A-Strasse 23 und 25 mittig zwischen dem Parkplatz und dem Ersatz-Neubau auf der Parzelle der Liegenschaft A-Strasse 25 eine freie Fläche von rund 456 m² (19 m x 24 m) entstehe. Mit der Umbau-Variante, welche nur zwei kleinere Plätze vorsehe, ergebe sich eine freigewordene Dorfplatzfläche von gerade einmal 257 m².

Die Neubauvariante sehe demnach für den Dorfplatz eine doppelt so grosse Fläche vor. Weil der grosse Dorfplatz als zusammenhängende und praktisch quadratische Fläche ausgestaltet sei, lasse er sich entsprechend auch besser nutzen. Die durchgehende Platzebene verbinde alle Gebäude am Platz, biete eine hohe Aufenthaltsqualität, Sorge für gut aufeinander abgestimmte Begegnungs- und Parkplatzzonen, gebe den möglichen Nutzungen eine ansprechende Form und könne bei Anlässen vollflächig genutzt werden. Dies sei beim Erhalt des Gebäudes gerade nicht der Fall, weil die beiden Plätze dort in L-Form verlaufen würden, wobei der eine Platz hinter dem inventarisierten Gebäude zu liegen komme. Aufgrund seiner mittigen und quadratischen Fläche schaffe und fasse der grosse Dorfplatz den freien Blick von der Strasse bis in die Tiefe des Platzes. Die räumliche und funktionale Situation werde geklärt und es werde ein identitätsstiftender Ort geschaffen, der zur gewünschten Belebung des Dorfes führen werde. Mit dem neuen grosszügigen Dorfplatz bzw. der Ausweitung des Dorfplatzes über den ganzen Planungssperimeter und dem Vorliegen nur noch eines einzelnen, aber immerhin markanten Gebäudes auf diesem Platz, werde das Zentrum ausgezeichnet und der Platz repräsentativ im Strassenraum wahrgenommen. Bei der Umbauvariante verbleibe primär der vorhandene Parkplatz als "Dorfplatz". Die Flächen seitlich des Gebäudes A-Strasse 23 seien klein und könnten nicht wirklich als Dorfplatz genutzt werden. Der geplante rückwärtige Platz komme darüber hinaus auch wahrnehmungsmässig gar nicht zur Geltung; die Wirkung eines repräsentativen Dorfplatzes fehle. Die vom Rekurrenten erwähnte Variante von mehreren kleineren Dorfplätzen würde der Zielsetzung einer bestmöglichen Nutzbarkeit nicht entsprechen und sei keine taugliche Alternative.

6.3.1.

Im Entscheid VB.2015.00720 führt das Verwaltungsgericht aus, die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften habe im Auftrag der politischen Gemeinde X zur Aufwertung des Dorfzentrums von X drei Konzepte mit je verschiedenen Varianten ausgearbeitet. Zwei Konzepte würden vorsehen, das Gebäude A-Strasse 23 stehen zu lassen; gemäss einem Konzept soll dieses abgebrochen werden. Die Verfasser des Konzepts würden als aus städtebaulicher Sicht bevorzugtes Konzept den Erhalt des streitgegenständlichen Gebäudes bei gleichzeitigem Abriss des Gebäudes A-Strasse 25 (An-nexbaute) empfehlen. Das Verwaltungsgericht erwog, es fehle der Nachweis eines dem Gebäudeerhalt entgegenstehenden Interesses und liess offen, ob der Wunsch nach einer besseren Dorfplatzgestaltung den Abbruch des streitgegenständlichen Gebäudes überhaupt rechtfertigen könnte. Im Rahmen einer Konkretisierung von Umgestaltungsplänen für den Dorfplatz seien zwingend auch Varianten zu prüfen, welche den Erhalt der Liegenschaft vorsehen. In Rahmen einer Güterabwägung seien allfällige aus dem Weiterbestand des Gebäudes resultierende Nachteile dem Schutzinteresse gegenüberzustellen (E. 2.5).

Das Verwaltungsgericht ging sodann "aufgrund der Schlussfolgerungen in beiden Fachgutachten" von einer "mittleren bis hohen Schutzwürdigkeit" des Gebäudes aus (E. 2.4). Davon ist auch vorliegend auszugehen. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten (s. Replik Ziff. 6) kann aus dem Verweis auf die Fachgutachten, die von einem hohen Eigen- und Situationswert ausgehen, nicht abgeleitet werden, dass auch das Verwaltungsgericht eine hohe Schutzwürdigkeit anerkennt. Der Grad der Schutzwürdigkeit, mithin die Gewichtung des Erhaltensinteresses, ist eine Rechtsfrage, die nicht durch die Fachexperten zu beantworten ist. Sodann hat es das Verwaltungsgericht entgegen der Ansicht des Rekursgegners (Rekursantwort Ziff. 49 ff.) nicht offengelassen, ob eine mittlere oder eine hohe Schutzwürdigkeit vorliegt. Vielmehr liegt der Grad der Schutzwürdigkeit zwischen diesen beiden Wertungen.

6.3.2.

Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung [BV]). Das Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne verlangt, dass eine Schutzmassnahme durch ein das private Interesse überwiegendes

öffentliches Interesse gerechtfertigt ist. Nur in diesem Fall ist sie den Privaten zumutbar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 556 ff.). Ein durch Schutzmassnahmen verursachter Grundrechtseingriff ist namentlich dann unverhältnismässig, wenn eine ebenso geeignete mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg ausreicht.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen im engeren Sinne vermag das finanzielle Interesse an einer gewinnbringenden oder gar höchstmöglichen Ausnützung einer Liegenschaft für sich allein das öffentliche Interesse an Denkmalschutzmassnahmen grundsätzlich nicht zu überwiegen (BGE 120 Ia 270 ff., E. 6c). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass den wirtschaftlichen Interessen privater Eigentümer bei der Interessenabwägung überhaupt keine Bedeutung zukommt. Sehr erhebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses durchaus im Wege stehen. Hingegen müssen unter Umständen auch sehr grosse finanzielle Interessen der Grundeigentümer öffentlichen Interessen weichen, weil das Gemeinwesen sonst kaum noch Bauten unter Schutz stellen könnte. Die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darf nicht isoliert nur anhand der zu erwartenden finanziellen Aufwendungen beurteilt werden. Vielmehr ist im Rahmen der Interessenabwägung auch das Mass des öffentlichen Interesses an der Unterschützstellung und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen. Dabei sind Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist (BGr 1C_168/2012 vom 2. November 2012, E. 6.4, mit weiteren Hinweisen).

6.3.3.

Im Entscheid BRGE III Nr. 0167/2015 vom 21. Oktober 2015 hielt das Baurekursgericht Folgendes fest:

"Die im Sommer/Herbst 2012 erstellte ZHAW-Studie für die "Aufwertung des Dorfkerns X" zeigt, dass eine ortsbaulich gelungene und grosszügige Dorfplatzgestaltung selbst bei einem Fortbestand des "alten Konsums" – aber unter Abbruch der nicht schützenswerten Annexbaute A-Strasse 25 – nicht nur möglich wäre, sondern von den Verfassern der Studie sogar als ortsbaulich beste Lösung zur Realisierung empfohlen wird [...]. Ohnehin ist die beabsichtigte Neugestaltung des Dorfplatzes nicht eine Frage der Quantität, sondern der Qualität. Es kann also nicht darum gehen, dort eine möglichst grosse zusammenhängende Fläche zu schaffen, sondern eine ortsbaulich passende und ausbalancierte Dorfplatzgestaltung zu realisieren. [...] Das Baurekursgericht konnte sich anlässlich seines Augenscheins ebenfalls davon überzeugen, dass der Abbruch des streitbetroffenen Gebäudes für

die Schaffung eines neuen attraktiven und grosszügigen Dorfplatzes zwar eine Option wäre, aber keineswegs mehr und schon gar nicht eine *conditio sine qua non* [...]. Insgesamt fällt die Interessenabwägung klar zugunsten der Erhaltung des unbestrittenenmassen schutzwürdigen Gebäudes A-strasse 23 aus, weshalb die strittige Inventarentlassung als nicht sachgerecht und rechtswidrig in Gutheissung des Rekurses aufzuheben ist."

An dieser Beurteilung ist festzuhalten. Nebst der Umsetzungsvorlage A zur Volksinitiative "Attraktives Dorfzentrum X", die den Abbruch des Schutzobjekts bedingt, wurde den Stimmbürgern der Gegenvorschlag B, der den Erhalt des Gebäudes ermöglicht, unterbreitet. Der Stadtrat und der Grosse Gemeinderat empfahlen, den Gegenvorschlag B anzunehmen. Dies zeigt, dass auch die Variante B offensichtlich eine valable Lösung zur Aufwertung des Zentrums darstellt. Das öffentliche Interesse an einem *grösseren* Dorfplatz, wie ihn die Variante A vorsieht, vermag das Interesse am Erhalt nicht zu überwiegen. Es wird weder dargelegt noch ist ersichtlich, weshalb ein Abbruch des Gebäudes für eine befriedigende Gestaltung des Dorfplatzes zwingend notwendig sein soll.

Den rein finanziellen Interessen an der Vermeidung der Sanierungskosten kommt beim Entscheid über den Erhalt kein grosses Gewicht zu (vgl. BGE 147 II 125, E. 10.4). Im Übrigen hat bereits das Verwaltungsgericht festgehalten, dass finanzielle Gründe einem Erhalt des Gebäudes nicht entgegenstehen (VB.2015.00720, E. 2.5). Auch daran hat sich nichts geändert, zumal die Stadt nach der Sanierung des Gebäudes mit einer Bruttorendite von ca. 3 bis 4 % rechnet (act. 9.8, S. 10).

Nicht erheblich ins Gewicht fällt sodann der Umstand, dass das Stadtparlament inzwischen den Objektkredit genehmigt hat. Dies ist zusammen mit der seit dem ersten Rechtsgang konkretisierten Planung dahingehend zu würdigen, dass nach Abbruch des Gebäudes tatsächlich die Dorfplatzgestaltung gemäss Variante A realisiert würde, wovon bei der hier anzustellenden Güterabwägung ausgegangen wird.

6.3.4.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie das Ergebnis der Gemeindeabstimmung vom 29. November 2020 bei der Gewichtung der öffentlichen Interessen zu würdigen ist. Zumeist lässt sich die Auffassung der Bürger quantitativ nicht messen, so dass eine Berücksichtigung des öffentlichen Interesses im

Sinne der öffentlichen Meinung schwierig ist. Sofern das streitige Schutzobjekt indessen im Eigentum der Gemeinde oder des Staates liegt und der für die Restauration erforderliche Kredit der Volksabstimmung unterliegt, wird die Meinung der Stimmbürger messbar, und es stellt sich die Frage, ob das Abstimmungsergebnis bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit zu beachten ist. Es kann kaum bestritten werden, dass ein solches Abstimmungsergebnis bei der Würdigung des öffentlichen Interesses angemessen zu berücksichtigen ist. Wie stark es ins Gewicht fällt, kommt wesentlich auf die Umstände des Einzelfalles an. Zunächst ist die Abstimmungsfrage von Bedeutung. Betrifft sie genau den Gegenstand, wie er auch dem Streit um die Schutzwürdigkeit zugrunde liegt, ist das Ergebnis stärker in die Würdigung einzubeziehen, als wenn der Zusammenhang bloss locker ist. Geht es beispielsweise bei der Volksabstimmung um den Abbruch der angeblich schutzwürdigen Baute mit gleichzeitiger Kreditbewilligung für eine Neubaute, bedeutet ein Nein der Stimmbürger nicht ohne weiteres, dass sie die Altbaute für schutzwürdig halten. Vielmehr kann das negative Abstimmungsergebnis auch dem konkreten Neubauvorhaben, der vorgesehenen Nutzung oder den hohen Kosten gelten. Insofern ist es oftmals schwierig oder gar unmöglich, die Motive des Stimmbürgers zu erkennen. Weiter ist auch das Abstimmungsergebnis von Bedeutung. Bei einem knappen Ausgang der Abstimmung erhalten die soeben dargelegten Bedenken zusätzliche Bedeutung. Klare Abstimmungsergebnisse fallen dagegen bei der Würdigung des öffentlichen Erhaltungsinteresses erheblich ins Gewicht, sofern sich die Abstimmungsfrage im Wesentlichen auf die Schutzwürdigkeit bezieht. Eine Volksabstimmung entbindet aber die zuständige Behörde in keinem Fall von der ihr durch Verfassung oder Gesetz auferlegten Pflicht, sich ein eigenes, möglichst objektiviertes Bild von der Schutzwürdigkeit der Baute zu bilden und entsprechend zu entscheiden (Lorenz Meyer, Denkmalpflege und Raumplanung, in BR 1989 S. 4, Kap. II.1.b.aa).

Vorliegend bezogen sich die Abstimmungsfragen nicht auf die Schutzwürdigkeit, sondern auf die Gestaltung des Dorfzentrums. In der Abstimmungszeitung finden sich keine Ausführungen zur Bedeutung des potentiellen Schutzobjektes (Eigen-/Situationswert) oder zum Grad der Schutzwürdigkeit. Es wird lediglich ausgeführt, dass das Gebäude im Inventar der schützenswerten Bauten enthalten ist. Thematisiert werden auch die Sanierungskosten und die Renditeerwartungen. Die Stimmbürger waren aufgrund der Abstimmungsunterlagen nicht in der Lage, das Interesse an der Neugestaltung des

Dorfzentrums gegen das Interesse am Erhalt des Schutzobjekts fundiert und in hinreichender Kenntnis des denkmalpflegerischen Sachverhalts abzuwägen. Vor allem aber fanden beide Projektvarianten eine grosse Zustimmung. Die Variante A erhielt 2'630 Ja-Stimmen (55,3 %), die Variante B immerhin 2'304 Ja-Stimmen (49,8 %). Bei der Stichfrage sprachen sich 2'456 (52,7 %) der Stimmberechtigten für die Variante A und 2'200 (47,2 %) für die Variante B aus. Von einem deutlichen Abstimmungsergebnis kann nicht gesprochen werden. Bei diesen Gegebenheiten kommt dem Abstimmungsergebnis bei der Würdigung des öffentlichen Interesses am Erhalt des streitbetroffenen Gebäudes keine erhebliche Bedeutung zu.

6.3.5.

Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass seit dem Entscheid BRGE III Nr. 0167/2015 vom 21. Oktober 2015 die Projektvarianten für die Umgestaltung des Dorfzentrums konkretisiert wurden, sich die Stimmbürger relativ knapp für die Variante A (Abbruch) ausgesprochen haben und der Grosse Stadtrat den entsprechenden Objektkredit genehmigt hat. All dies vermag am Ergebnis der Interessenabwägung gemäss Entscheid BRGE III Nr. 0167/2015 jedoch nichts zu ändern. Nach wie vor überwiegt das öffentliche Interesse am Erhalt des streitbetroffenen Gebäudes, bei dem von einer mittleren bis hohen Schutzwürdigkeit auszugehen ist, gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Dorfplatzgestaltung gemäss Variante A, zumal eine Aufbesserung der Dorfplatzgestaltung auch mit dem Weiterbestand des Gebäudes möglich ist, wie der vom Stadtrat und Grossen Gemeinderat in der Abstimmung zur Annahme empfohlene Gegenvorschlag B zeigt. Die damit verbundenen Nachteile (kleinere Platzfläche [750 m² anstatt 950 m²], kein zusammenhängender grosser Platz, beschränkte Nutzbarkeit des Schutzobjekts, Kosten des Erhalts, keine Möglichkeit für einen Neubau) sind nicht derart gewichtig, dass sie den Erhalt des Gebäudes A-Strasse 23 als unverhältnismässig erscheinen liessen. Dies zumal auch die Variante A mit Nachteilen einhergeht (Verlust des identitätsstiftenden Landi-Gebäudes und der ortskerntypischen Massstäblichkeit, höhere Investitionskosten, tiefere Rendite des Neubaus).

Dies führt in Gutheissung des Rekurses zur Aufhebung des angefochtenen Beschlusses.

7.1.

Der Rekurrent beantragt, der Rekursgegner sei einzuladen, das fragliche Gebäude unter Schutz zu stellen. Der Rekursgegner ist demgegenüber der Auffassung, eine formelle Unterschutzstellung sei aufgrund der Selbstbindung des Rekursgegners zum jetzigen Zeitpunkt (erneut) nicht geboten. Auf den Antrag sei mangels rechtzeitiger Begründung nicht einzutreten.

7.2.

Hebt die Rekursinstanz einen Entscheid betreffend den Verzicht auf Schutzmassnahmen (Inventarentlassung) auf, ist von Amtes wegen zu entscheiden, ob die Vorinstanz einzuladen ist, das betreffende Objekt unter Schutz zu stellen (was dem Normalfall entspricht) oder ob aufgrund der Selbstbindung darauf verzichtet werden kann. Auf die vom Rekursgegner aufgeworfene Eintretensfrage ist daher nicht weiter einzugehen.

7.3.

Im Entscheid BRGE III Nr. 0167/2015 hielt die Rekursinstanz eine formelle Unterschutzstellung aufgrund der Selbstbindung der Vorinstanz im damaligen Zeitpunkt für nicht geboten. Jedenfalls solange, als das streitbetreffene Gebäude nicht verändert werden solle, sondern es nur um seinen Bestand gehe, sei eine förmliche Unterschutzstellung nicht erforderlich (E. 6.3).

Hierbei handelte es sich um eine Handlungsanweisung an die Vorinstanz für den Fall, dass das Gebäude verändert werden soll, die sich allerdings nicht im Dispositiv des Entscheids niedergeschlagen hat. Dennoch hat die Rekursinstanz zum Ausdruck gebracht, dass das Gebäude schutzwürdig ist und darum in jedem Fall erhalten werden muss. Demgegenüber schloss das Verwaltungsgericht im Entscheid VB.2015.00720 einen Verzicht auf Schutzmassnahmen aufgrund einer erneuten Güterabwägung nicht aus.

Nachdem sich auch nach der weiteren Konkretisierung des Vorhabens herausgestellt hat, dass der Wunsch nach einer besseren Dorfplatzgestaltung den Abbruch des streitgegenständlichen Gebäudes nicht zu rechtfertigen vermag, da ausserdem zu erwarten ist, dass die Gemeinde eine Lösung im Sinne des Gegenvorschlags B unter Sanierung und Umbau des Gebäudes zeitnah anstreben wird und nicht zuletzt zur Schaffung rechtlich klarer Verhältnisse erscheint nunmehr eine formelle Unterschutzstellung angezeigt.

Demgemäss ist der Stadtrat einzuladen, das Gebäude A-Strasse 23 unter Schutz zu stellen.

Auf die weiteren Vorbringen des Rekurrenten ist bei diesem Ergebnis nicht mehr einzugehen.

8.

Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen.

Demgemäss ist der Beschluss des Stadtrates X vom 8. September 2022 aufzuheben. Der Stadtrat ist einzuladen, das Gebäude Vers.-Nr. 1 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der A-Strasse 23 in X unter Schutz zu stellen.

9.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten dem Stadtrat X aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimm- baren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimm- baren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 4'500.-- festzusetzen.

9.2.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder

den Beizug eines Rechtsbestandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbestandes ist in aller Regel als Grund für die Zuspprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend dem Rekurrenten zulasten des Stadtrats X eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 1'700.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zuspprechung eines Mehrwertsteuerzuzsatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch).