



1C_24/2024

Urteil vom 18. November 2024
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Müller,
Gerichtsschreiber Vonlanthen.

Verfahrensbeteiligte

Stadt Illnau-Effretikon,
Märtplatz 29, 8307 Effretikon,
Beschwerdeführerin,
handelnd durch den Stadtrat Illnau-Effretikon,
und dieser vertreten durch
Rechtsanwalt Dr. Xaver Baumberger und
Rechtsanwältin Stephanie Lenz,
Baumberger Rechtsanwälte AG,
Hermannweg 4, 8400 Winterthur,

gegen

Zürcher Heimatschutz ZVH,
Neptunstrasse 20, 8032 Zürich,
Beschwerdegegner
vertreten durch Rechtsanwältin Evelyne Noth,
Goldauerstrasse 15, 8006 Zürich.

Gegenstand

Inventarentlassung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom
16. November 2023 (VB.2023.00211).

Sachverhalt:

A.

Die Politische Gemeinde Illnau-Effretikon ist Eigentümerin des auf dem Grundstück Kat.-Nr. IE7787 gelegenen Gebäudes Usterstrasse 23 (Vers.-Nr. 975), das im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung verzeichnet ist.

Mit Beschluss vom 2. Oktober 2014 verzichtete der Stadtrat Illnau-Effretikon erstmals auf eine Unterschutzstellung des Gebäudes Usterstrasse 23 und entliess dieses aus dem Inventar. Ein hiergegen vom Zürcher Heimatschutz ZVH erhobener Rekurs wurde vom Baurekursgericht des Kantons Zürich am 21. Oktober 2015 teilweise gutgeheissen und der Beschluss des Stadtrats Illnau-Effretikon aufgehoben. Die dagegen von der Stadt Illnau-Effretikon erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 12. Mai 2016 (VB.2015.00720) ab. Dieses Urteil wurde nicht angefochten, so dass das Gebäude Usterstrasse 23 weiterhin im kommunalen Inventar verblieb.

Am 9. Januar 2017 wurde bei der Stadt Illnau-Effretikon die kommunale Volksinitiative "Attraktives Dorfzentrum Illnau" eingereicht mit dem deklarierten Ziel, "in Illnau einen erweiterten Dorfplatz im Bereich der Liegenschaft Usterstrasse 23 sowie einen Neubau auf der Parzelle der [benachbarten] Liegenschaft Usterstrasse 25 zu realisieren". Der Stimmbevölkerung wurden in der Folge eine Variante A, die den Abbruch des Gebäudes Usterstrasse 23 und einen Ersatzneubau des Gebäudes Usterstrasse 25 bedingte (Umsetzungsvorlage) und eine – vom Stadtrat und Gemeinderat empfohlene – Variante B, die den Erhalt des Gebäudes Usterstrasse 23 und 25 beinhaltete (Gegenvorschlag), unterbreitet. An der Volksabstimmung vom 29. November 2020 wurde die Variante A – bei einer Stimmbeteiligung von ca. 48 % – mit 55,3 % Ja-Stimmen angenommen. Auf die Variante B entfielen 49,8 % Ja-Stimmen.

B.

Im Anschluss an die Volksabstimmung betreffend "Attraktives Dorfzentrum Illnau" entliess der Stadtrat Illnau-Effretikon das Gebäude Usterstrasse 23 mit Beschluss vom 8. September 2022 aus dem kommunalen Inventar schützenswerter Objekte. Zusammengefasst kam er zum Ergebnis, der aus der Volksabstimmung ablesbare Wunsch der Bevölkerung an der Gestaltung des Dorfplatzes stelle ein überwiegendes öffentliches Interesse dar, um die Inventarentlassung zu rechtfertigen.

Auf Rekurs des Zürcher Heimatschutzes ZVH hin hob das Baurekursgericht diesen Beschluss mit Entscheid vom 8. März 2023 auf und lud den Stadtrat ein, das Gebäude Usterstrasse 23 unter Schutz zu stellen.

Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts erhob die Stadt Illnau-Effretikon am 21. April 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht, welches ihr Rechtsmittel mit Urteil vom 16. November 2023 abwies.

C.

Die Stadt Illnau-Effretikon gelangt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 12. Januar 2024 an das Bundesgericht und beantragt primär die vollumfängliche Aufhebung des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts vom 16. November 2023 und die Bestätigung des Stadtratsbeschlusses vom 8. September 2022. Eventualiter beantragt sie, das angefochtene Urteil insofern aufzuheben, als festzustellen sei, dass derzeit keine Unterschutzstellung der Liegenschaft Usterstrasse 23 erforderlich sei. Subeventualiter sei das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur Sachverhaltsermittlung und Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Der Zürcher Heimatschutz ZVH beantragt, die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Auf die Eventualanträge sei nicht einzutreten, eventualiter seien diese abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Stadt Illnau-Effretikon und der Zürcher Heimatschutz ZVH reichen je eine weitere Stellungnahme ein, in der sie an ihren Anträgen festhalten.

Erwägungen:

1.

1.1 Das angefochtene, kantonale letztinstanzliche Urteil betrifft eine Massnahme des Denkmalschutzes und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

1.2 Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesver-

fassung gewährt. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV). Sie ist insoweit zur Beschwerde befugt. Dafür genügt es, dass sie – was hier zutrifft – in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist. Ob ihr die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 146 I 36 E. 1.4; 140 I 90 E. 1.1; Urteil 1C_119/2023 vom 25. Juli 2023 E. 1.2; je mit Hinweisen).

1.3 Nach Art. 90 BGG ist die Beschwerde zulässig gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen. Mit dem angefochtenen Urteil bestätigte die Vorinstanz den Entscheid des Baurekursgerichts, das den Stadtrat Illnau-Effretikon eingeladen hat, das Gebäude Vers.-Nr. 975 an der Usterstrasse 23 in Illnau unter Schutz zu stellen. Das Verfahren ist somit formell noch nicht abgeschlossen. Ob es dem Stadtrat dabei an einem Ermessensspielraum fehlt, sodass der Rückweisungsentscheid wie ein Endentscheid zu behandeln wäre, kann offenbleiben (vgl. BGE 144 V 280 E. 1.2; Urteil 1C_123/2022, 1C_133/2022 vom 3. Juli 2023 E. 2.3; je mit Hinweisen). Selbst wenn dem Stadtrat gestützt auf den Rückweisungsentscheid noch ein Ermessensspielraum verbliebe, wäre auf die Beschwerde einzutreten. Nach Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG ist gegen andere (als die in Art. 92 BGG genannten) selbständig eröffnete Zwischenentscheide die Beschwerde zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Der Gemeinde, die sich auf ihre Autonomie berufen kann, ist nicht zuzumuten, einer von ihr als falsch erachteten Weisung Folge zu leisten, um später ihren eigenen Entscheid anzufechten. Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil ist deshalb zu bejahen (BGE 133 II 409 E. 1.2; Urteil 1C_123/2022, 1C_133/2022 vom 3. Juli 2023 E. 2.3; je mit Hinweisen).

1.4 Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass, weshalb grundsätzlich auf die Beschwerde einzutreten ist.

2.

2.1 Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Soweit es um die Anwendung kantonalen Rechts geht, kann vorbehältlich Art. 95 lit. c–e BGG im Wesentlichen vorgebracht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht, namentlich das Willkürverbot nach Art. 9 BV (BGE 141 I 36 E. 1.3; 138 I 143 E. 2). Nach Massgabe der allge-

meinen Anforderungen an die Beschwerdebegründung (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) prüft es jedoch nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 144 V 388 E. 2). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es zudem nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht; Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 142 I 99 E. 1.7.2; 139 I 229 E. 2.2).

2.2 Nach Art. 105 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Abs. 1). Es kann diese Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Abs. 2). Von der beschwerdeführenden Person kann die Feststellung des Sachverhalts wiederum nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich (Art. 9 BV) ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 146 IV 88 E. 1.3.1).

2.3 Im Rahmen der Autonomiebeschwerde kann die Beschwerdeführerin auch Rügen erheben, die mit der Gemeindeautonomie in engem Zusammenhang stehen, was insbesondere auch auf die Rügen der Verletzung des Willkürverbots sowie der unrichtigen Feststellung des Sachverhalts zutreffen kann (BGE 139 I 169 E. 6.1; 136 I 265 E. 3.2; 129 I 410 E. 2.3; Urteil 1C_123/2022, 1C_133/2022 vom 3. Juli 2023 E. 2.5; je mit Hinweisen).

Dabei ist ein Entscheid gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 148 II 106 E. 4.6.1; 146 II 111 E. 5.1.1; 145 II 32 E. 5.1; 144 I 170 E. 7.3; je mit Hinweisen).

3.

3.1 Im Kanton Zürich werden Fragen des Natur- und Heimatschutzes vorab in den § 203 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 des Kantons Zürich (PBG/ZH; LS 700.1) geregelt. Gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG/ZH gelten demnach als Schutzobjekte Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, 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. Über die Schutzobjekte erstellen die für Schutzmassnahmen zuständigen Behörden Inventare (Abs. 2). Staat, Gemeinden sowie jene Körperschaften, Stiftungen und selbstständigen Anstalten des öffentlichen und des privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen, haben in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (§ 204 Abs. 1 PBG/ZH). Ist ein Objekt im Sinne von § 203 PBG/ZH schutzwürdig und inventarisiert, bedeutet das noch nicht zwingend, dass Schutzmassnahmen anzuordnen sind. Vielmehr ist im Licht der festgestellten Schutzanliegen eine Abwägung zwischen den Schutzinteressen und den entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen vorzunehmen, was sich bereits aus dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsgrundsatz ergibt (vgl. BGE 147 II 125 E. 8; Urteil 1C_571/2020, 1C_573/2020 vom 2. Juni 2022 E. 6.2; je mit Hinweisen). Der Schutz erfolgt durch Massnahmen des Planungsrechts, Verordnung, Verfügung oder Vertrag (§ 205 PBG/ZH).

3.2 Im Inventarentlassungsbeschluss vom 8. September 2022 anerkannte die Beschwerdeführerin, dass es sich beim Gebäude Usterstrasse 23 um ein Schutzobjekt i.S.v. § 203 Abs. 1 lit. c PBG/ZH handelt, ohne den Grad der Schutzwürdigkeit explizit zu bestimmen. Im Rahmen der Interessenabwägung stellte sie insbesondere auf die Volksabstimmung vom 29. November 2020 ab. Sie führte aus, der Entscheid zwischen einem möglichst grossen und attraktiven Dorfzentrum bzw. -platz und der Inventarentlassung resp. dem Abbruch des Gebäudes Usterstrasse 23 habe nicht bloss eine Randfrage der Abstimmung dargestellt, sondern sei im Kern des Abstimmungskampfes gestanden. Ebenso falle ins Gewicht, dass der Objektkredit für die Neugestaltung des Dorfplatzes Illnau 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 Illnau. Auch wenn man von einer hohen Schutzwürdigkeit ausgehe, würden die öffentlichen Inte-

ressen, welche für die Inventarentlassung sprechen, die gegenläufigen Interessen überwiegen. Der Wunsch der Bevölkerung, den Dorfplatz unter Integration der Fläche, die heute noch vom Gebäude Usterstrasse 23 beansprucht werde, umzusetzen, stelle ein genügend gewichtiges öffentliches Interesse dar, um die Inventarentlassung zu rechtfertigen.

3.3 Im angefochtenen Urteil gelangt die Vorinstanz zum Ergebnis, es sei von einem allerhöchstens geringfügigen bis mittelgewichtigen Interesse an der gewünschten Platzgestaltung (oder einer anderen, die eines Abbruchs des streitbetroffenen Gebäudes bedarf) auszugehen. Eine höhere Gewichtung liege nicht im von der Gemeindeautonomie geschützten Ermessen der Gemeinde. Die Vorinstanz begründet dies namentlich damit, dass aus dem Abstimmungsergebnis nur auf das Bestehen eines öffentlichen Interesses an einem grösseren, möglichst durchgehenden Dorfplatz geschlossen werden könne. Es deute dagegen nichts darauf hin, dass diesem Interesse nicht auch mit dem Erhalt des streitbetroffenen Gebäudes entsprochen werden könne. Die im Verfahren des Verwaltungsgerichts VB.2015.00720 betreffend die erstmalige Inventarentlassung (siehe Sachverhalt A.) geäußerten Zweifel daran, ob eine Inventarentlassung für das verfolgte Ziel einer besseren bzw. befriedigenden Dorfplatzgestaltung (mit grösserem Platz) überhaupt notwendig sei, habe die Beschwerdeführerin nicht ausräumen können. Im Rahmen der Interessenabwägung seien jedoch weitere Möglichkeiten der Platzgestaltung zu berücksichtigen gewesen. Beispielsweise liesse sich beim Abbruch des benachbarten Gebäudes Usterstrasse 25 wohl eine mindestens so grosse – zumindest rückwärtig ebenfalls durchgehende – Platzebene realisieren. Das mittelgrosse bis hohe Interesse am Erhalt des Streitobjekts überwiege daher das allerhöchstens mittelgrosse Interesse an der mit Volksabstimmung vom 29. November 2020 beschlossenen Platzvergrößerung, die sich auch anders verwirklichen lasse.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die Vorinstanz habe den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt. Sie macht zusammengefasst geltend, die Ansicht der Vorinstanz, dass sich das öffentliche Interesse des Volkes an einem grossen, zusammenhängenden Platz auch mit dem Erhalt des strittigen Gebäudes Usterstrasse 23 realisieren liesse oder mit einem rückwärtigen (zweiten) Platz durch den Abbruch des Gebäudes an der Usterstrasse 25, sei offensichtlich falsch.

4.2 In der Volksabstimmung wurden der Stimmbevölkerung lediglich zwei Varianten präsentiert: eine Variante A (Umsetzungsvorlage), die den Abbruch der Liegenschaft an der Usterstrasse 23 und einen Ersatzneubau an der Usterstrasse 25 vorsah, sowie eine Variante B (Gegenvorschlag), wonach die Liegenschaften an der Usterstrasse 23 und 25 erhalten und umgebaut werden sollten (S. 5 der Abstimmungszeitung). Der aktuelle Dorfplatz wie auch die Variante B weisen dabei eine im Vergleich zu Variante A massgeblich kleinere Dorfplatzfläche auf, weshalb aus der Annahme der Volksinitiative willkürfrei geschlossen werden durfte, es bestehe ein gewisses öffentliches Interesse an einem grossen, möglichst durchgehenden Dorfplatz. Eine Option mit einer vergleichbaren Dorfplatzfläche und gleichzeitigem Erhalt des Gebäudes Usterstrasse 23 wurde der Variante A indes nicht gegenübergestellt. Über das öffentliche Interesse an der genauen Position der neu zu schaffenden Dorfplatzfläche kann aufgrund der Volksabstimmung daher kein eindeutiger Schluss gezogen werden. Infolgedessen durfte die Vorinstanz ebenfalls ohne Willkür feststellen, dass es an einem Nachweis fehlt, dass sich das genannte öffentliche Interesse nicht auch mit dem Erhalt des streitbetroffenen Gebäudes vereinbaren liesse. Selbst wenn ein Dorfplatz anstelle des Gebäudes Usterstrasse 23 gewisse Vorteile mit sich bringen mag, so ist es nicht unhaltbar, wenn die Vorinstanz festhält, dem öffentlichen Interesse an einem grossen, möglichst zusammenhängenden Dorfplatz könne auch mit einem rückwärtig verbundenen Dorfplatz entsprochen werden. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin handelt es sich bei der Verbindung hinter dem Gebäude Usterstrasse 23 auch nicht um einen schmalen "Schlauch", sondern könnte dieser Bereich dahingehend gestaltet werden, dass ein zusammenhängend wahrnehmbarer und nutzbarer Platz entsteht (vgl. S. 9 der Abstimmungszeitung). Die Beschwerdeführerin vermag mit ihren Vorbringen nicht aufzuzeigen, inwieweit die vorinstanzliche Feststellung offensichtlich unrichtig sein sollte.

5.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Vorinstanz habe bei der Anwendung von § 203 Abs. 1 lit. c PBG/ZH sowohl das Willkürverbot (Art. 9 BV) als auch die Gemeindeautonomie (Art. 50 BV und Art. 85 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [SR 131.211]) verletzt.

5.1 Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale (oder

eidgenössische) Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Wie das Bundesgericht bereits wiederholt festgehalten hat, trifft dies zu für die Gemeinden des Kantons Zürich bei der Beurteilung, ob eine Baute im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG als wichtiger Zeuge einer Epoche erhaltenswürdig ist oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägt (Urteile 1C_128/2019, 1C_134/2019 vom 25. August 2020 E. 5.2, nicht publiziert in BGE 147 II 125; 1C_626/2017 vom 16. August 2018 E. 2.3; 1C_595/2013 vom 21. Februar 2014 E. 4.1.1; je mit Hinweisen).

Die richterliche Zurückhaltung bei der Überprüfung kommunaler Entscheide gestützt auf die Gemeindeautonomie steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) sowie zur Pflicht der vollen Überprüfung von Entscheiden gestützt auf die Vorschrift von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (SR 700). Wie das Bundesgericht indes festgehalten hat, lässt die Rechtsweggarantie eine gewisse richterliche Zurückhaltung bei der Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe zu; dies erlaubt den Gerichten, den entsprechenden Handlungsspielraum der unteren Instanzen und insbesondere der Gemeinden zu wahren. Die kantonalen Gerichte haben sich demnach auch dann, wenn sie nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids zu überprüfen haben, Zurückhaltung aufzuerlegen, um die Gemeindeautonomie gemäss Art. 50 Abs. 1 BV zu respektieren. Dieser Spielraum wird gemäss der in BGE 145 I 52 E. 3.6 präzisierten Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht nur überschritten, wenn der kommunale Entscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich ist, sondern namentlich auch dann, wenn die Gemeinde sich von unsachlichen, dem Zweck der Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt oder das übergeordnete Gesetzesrecht missachtet.

Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sind die denkmalpflegerischen und allfälligen weiteren Erhaltungsinteressen gegen die städtebaulichen, finanziellen und weiteren Anliegen abzuwägen, ein potentielles Schutzobjekt zu beseitigen und durch Neubauten zu ersetzen. Dabei müssen insbesondere die Interessen an der Erreichung der Zielsetzungen der Raumplanung des Bundes berücksichtigt werden, weshalb die Rechtsmittelinstanz die Gemeindeautonomie nicht verletzt, wenn sie einen kommunalen Einordnungsentscheid aufhebt, der diesen öffentlichen Interessen nicht oder unzureichend Rechnung

trägt. Das bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des kantonalen Rechts von der Gemeindeautonomie geschützte Ermessen der Gemeinde wird auch überschritten, wenn diese grundlos von Grundsätzen abweicht, welche Rechtsprechung und Lehre zur Auslegung dieser Begriffe entwickelt haben (zum Ganzen eingehend BGE 145 I 52 E. 3.6; vgl. Urteile 1C_571/2020, 1C_573/2020 vom 2. Juni 2022 E. 6.4; 1C_128/2019, 1C_134/2019 vom 25. August 2020 E. 5, nicht publiziert in BGE 147 II 125; je mit Hinweisen).

5.2 Die Beschwerdeführerin moniert zusammengefasst, sie habe sich im Inventarentlassungsbeschluss intensiv mit den relevanten öffentlichen Interessen auseinandergesetzt und sei weder von den tatsächlichen Verhältnissen noch vom festgestellten Umfang der Schutzwürdigkeit abgewichen. Indem die Vorinstanz ihre Beurteilung der Schutzwürdigkeit des Objekts anstelle der Beurteilung der Beschwerdeführerin gesetzt und entgegen deren Meinung das öffentliche Interesse an einem grossen und zusammenhängenden Dorfplatz zu wenig hoch gewichtet habe, habe sie in ihre Entscheidungsfreiheit eingegriffen und dadurch die Gemeindeautonomie verletzt. Die Vorinstanz habe sodann in willkürlicher Weise die Vorteile an einer durchgehenden Platzebene nicht berücksichtigt und sei daher fälschlicherweise davon ausgegangen, dass das öffentliche Interesse des Volkes an einem grossen und funktional zusammenhängenden Dorfplatz auch bei einer Beibehaltung des Gebäudes Usterstrasse 23 möglich wäre.

5.3 Was den Grad der Schutzwürdigkeit des Gebäudes Usterstrasse 23 anbelangt, so hat die Beschwerdeführerin diesen im Beschluss vom 8. September 2022 zwar offengelassen. Sie bestätigt jedoch in der vorliegenden Beschwerde, den von der Vorinstanz bestimmten mittleren bis hohen Grad der Schutzwürdigkeit nicht in Abrede zu stellen. Das Verwaltungsgericht setzte sich sodann bereits im Urteil VB.2015.00720 vom 12. Mai 2016 gestützt auf zwei Fachgutachten ausführlich mit der Schutzwürdigkeit des betreffenden Gebäudes auseinander und wiederholte dies im angefochtenen Urteil. Vorliegend ist somit in Übereinstimmung mit der Vorinstanz von einer mittleren bis hohen Schutzwürdigkeit des Gebäudes Usterstrasse 23 auszugehen.

5.4 Umstritten ist hingegen, ob hinreichende (öffentliche) Interessen vorliegen, die eine Inventarentlassung des Gebäudes Usterstrasse 23 zu rechtfertigen vermögen. Dabei besteht insbesondere Uneinigkeit darüber, welche Bedeutung der Volksabstimmung vom 29. November 2020 im Rahmen der Interessenabwägung beizumessen ist. Während die Beschwerdeführerin die Auffassung vertritt, der Wille der Stimmb-

völkerung stelle ungeachtet des Grads der Schutzwürdigkeit ein genügend gewichtiges öffentliches Interesse dar, um die Inventarentlassung zu rechtfertigen, begründet nach der Vorinstanz das Ergebnis der Volksabstimmung allein keine Inventarentlassung.

5.4.1 Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass der Umsetzung einer von der Stimmbevölkerung angenommenen Volksinitiative ein gewisses öffentliches Interesse beizumessen ist. Dies wird auch von der Vorinstanz anerkannt. Im Rahmen einer Unterschutzstellung sollte berücksichtigt werden, wenn – wie vorliegend – die Stimmbevölkerung eines Gemeinwesens ein Projekt beschliesst, welches die Inventarentlassung eines Objekts voraussetzt. Indessen kann ein demokratisch legitimierte öffentliches Interesse die Interessenabwägung nicht vorwegnehmen. Es kann nicht darauf ankommen, was die Stimmbevölkerung als verhältnismässig erachtet. Die Verhältnismässigkeit ist vielmehr durch die mit der Frage der Unterschutzstellung befasste Behörde und die Gerichte in freier Gewichtung und Abwägung der bestehenden öffentlichen und privaten Interessen zu prüfen (vgl. MARCO KOLETZIS, Baudenkmal – Voraussetzungen der Unterschutzstellung, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage im Kanton Zürich, 2022, Rz. 338).

5.4.2 Um vorliegend die Tragweite des Ergebnisses der Volksinitiative zu erfassen, ist dieses im Kontext der gesamten Prozessgeschichte zu betrachten. Wie erwähnt, ist dem vorliegenden Verfahren bereits ein gescheitertes Inventarentlassungsverfahren vorausgegangen, das mit dem unangefochten gebliebenen Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2015.00720 vom 12. Mai 2016 seinen Abschluss fand. Damals wurde ein dem Gebäudeerhalt entgegenstehendes öffentliches Interesse verneint, weil nicht substantiiert dargetan werden konnte, weshalb ein Abbruch des Gebäudes für eine befriedigende Gestaltung des Dorfplatzes zwingend notwendig ist. Dem Urteil lag unter anderem eine Konzeptstudie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) zur Aufwertung des Dorfcentrums zugrunde, wonach aus städtebaulicher Sicht der Erhalt des streitgegenständlichen Gebäudes bei gleichzeitigem Abriss des benachbarten Gebäudes Usterstrasse 25 als bevorzugtes Konzept empfohlen wurde. Das Verwaltungsgericht verlangte schliesslich, dass auch Varianten der Dorfplatzumgestaltung zu prüfen seien, welche den Erhalt der Liegenschaft vorsehen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2015.00720 vom 12. Mai 2016 E. 2.5). Mit der an der Volksabstimmung ausgewählten Variante A wurde nun von der Beschwerdeführerin im Inventarentlassungsbeschluss eine Dorfplatzgestaltung präsentiert, ohne aufzuzei-

gen, dass ein Abbruch des Gebäudes Usterstrasse 23 für eine befriedigende Dorfplatzgestaltung auch tatsächlich erforderlich ist. Wie die Vorinstanz mit Verweis auf die Konzeptstudie der ZHAW zu Recht festhält, könnte beispielsweise das benachbarte, nicht inventarisierte Gebäude Usterstrasse 25 abgebrochen werden. Dadurch entstünde eine vergleichbare freie Fläche, die hinter dem Gebäude Usterstrasse 23 verbunden wäre. Wie bereits dargelegt wurde, ist es nicht willkürlich, wenn die Vorinstanz davon ausgeht, den öffentlichen Interessen an einem grösseren, möglichst durchgehenden Dorfplatz könne auch mit einem rückwärtig verbundenen Dorfplatz und mit einer vergleichbaren Fläche entsprochen werden (vgl. E. 4 hiervor). Es wäre an der Beschwerdeführerin gelegen, substantiiert aufzuzeigen, weshalb der Abbruch des Gebäudes für eine befriedigende Dorfplatzgestaltung zwingend notwendig ist. Dass sich die Mehrheit der Stimmbevölkerung für eine Umgestaltungsvariante mit Abbruch des Gebäudes Usterstrasse 23 ausgesprochen hat, sagt über diese Notwendigkeit nichts aus. Insofern war es auch folgerichtig, dass die Vorinstanz der mit der Volksabstimmung angenommenen Platzgestaltung allerhöchstens ein geringfügiges bis mittelgewichtiges Interesse beimass.

5.4.3 Zu keinem anderen Ergebnis führt der Umstand, dass der Objektkredit für die Neugestaltung des Dorfplatzes im Parlament unumstritten war. Dieser infolge der angenommenen kommunalen Volksinitiative getroffene Beschluss vermag kein zusätzliches öffentliches Interesse zu begründen bzw. das öffentliche Interesse an der gewünschten Dorfplatzgestaltung nicht zu verstärken. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz im Zuge der Interessenabwägung dem Beschluss keine herausragende Bedeutung beimass.

5.5 Insgesamt ergibt sich aus den Erwägungen des angefochtenen Urteils, dass die Vorinstanz die Interessen, welche für und gegen eine Inventarentlassung sprechen, sorgfältig gegeneinander abgewogen hat. Sie hat sich mit den Fachgutachten zur Schutzwürdigkeit des Gebäudes Usterstrasse 23 auseinandergesetzt und den Schutzgrad als mittel bis hoch festgelegt. Das Interesse an der Umsetzung der Variante A hat sie als allerhöchstens mittelgewichtig qualifiziert, weil sich die Platzvergrösserung auch anders verwirklichen lasse. Inwieweit die Vorinstanz damit kantonales Recht willkürlich angewandt haben soll (vgl. zum Willkürbegriff vorne E. 2.3), vermag die Beschwerdeführerin weder aufzuzeigen, noch ist dies ersichtlich.

5.6 Demgegenüber fiel die Interessenabwägung der Beschwerdeführerin im Beschluss vom 8. September 2022 unzureichend aus. Die Be-

schwerdeführerin hielt darin fest, sie berücksichtige im Rahmen der Interessenabwägung einerseits die denkmalpflegerischen Gutachten zum Gebäude Usterstrasse 23, die Konzeptstudie der ZHAW für die Aufwertung des Dorfzentrums Illnau und die Urteile des Baurekurs- und Verwaltungsgerichtes aus dem früheren Inventarentlassungsverfahren sowie andererseits den Entscheid der Volksabstimmung sowie die Beschlüsse des Stadtparlamentes hinsichtlich der Finanzierung. In der Folge stellte sie den Wunsch der Stimmbevölkerung an der Umsetzung der Variante A jedoch ungeachtet des Grads der Schutzwürdigkeit des Gebäudes Usterstrasse 23 über die entgegenstehenden Interessen, ohne dass eine eingehende Auseinandersetzung mit letzteren stattgefunden hätte. Sie gewichtete die Interessen einseitig zugunsten der Inventarentlassung, ohne den entgegenstehenden Interessen entsprechend Rechnung zu tragen. Mit Blick auf die Gemeindeautonomie ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz eine eigene Interessenabwägung anstelle der unvollständigen Interessenabwägung der Beschwerdeführerin vornahm.

6.

In einem weiteren Punkt macht die Beschwerdeführerin eine willkürliche Anwendung von § 204 PBG/ZH geltend. Sie kritisiert, dass das Inventarobjekt nunmehr formell unter Schutz gestellt werden solle. Erweise sich die Inventarentlassung als unzulässig, müsse das Gebäude im Inventar verbleiben und die Selbstbindung nach § 204 PBG/ZH gelten; eine formelle Unterschutzstellung sei dagegen nicht gerechtfertigt.

6.1 Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung geltend macht, weil die Vorinstanz von konkreten Bauabsichten ausging, kann ihr nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführerin selbst hielt in ihrem Beschluss vom 8. September 2022 fest, dass das Parlament bereits den Kreditbeschluss für die Neugestaltung des Dorfplatzes gefasst habe und im Parlament Konsens bestand, dass die Neugestaltung wie von der Stimmbevölkerung entschieden umzusetzen sei. Insofern ist die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen, dass konkrete Bauabsichten vorliegen.

6.2 Gemäss § 204 Abs. 1 PBG/ZH haben Gemeinden in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (sog. Selbstbindung; siehe vorne E. 3.1). Die Vorinstanz erläutert im angefochtenen Urteil, dass inzwischen (im Gegensatz zum Verfahren betreffend die erstmalige Inventarentlassung) konkrete Bauabsichten der

Beschwerdeführerin vorlägen, die eine Interessenabwägung erlaubten. Es handle sich daher um eine gewöhnliche Schutzabklärung, aus der entweder die Unterschützstellung oder die Inventarentlassung resultiere. Seien, wie vorliegend, die Voraussetzungen gegeben, unter denen Private ein Provokationsbegehren im Sinne von § 213 Abs. 1 PBG/ZH stellen könnten, gehe es nicht an, ein Schutzobjekt bei Aufhebung einer angefochtenen Inventarentlassung weiterhin – unter Verweis auf die Selbstbindung der Gemeinde – im Inventar zu belassen. Die Vorinstanz schützte daher die Beurteilung des Baurekursgerichts, dass das Gebäude Usterstrasse 23 formell unter Schutz zu stellen sei.

6.3 Wie die Vorinstanz erklärt, resultiert bei einer durch Private angestossenen Schutzabklärung (sog. Provokationsbegehren, vgl. § 213 PBG/ZH) entweder die Unterschützstellung oder die Inventarentlassung. Dies wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Sie vertritt jedoch die Auffassung, die vorgenommene Analogie der Vorinstanz auf den vorliegenden Fall sei willkürlich, weil Private nicht der Selbstbindung nach § 204 PBG/ZH unterliegen würden. Die Beschwerdeführerin sei sich der Selbstbindung und der damit verbundenen Aufgaben durchaus bewusst. In der Konsequenz wäre somit gemäss den Erläuterungen der Beschwerdeführerin eine Unterschützstellung eines Gebäudes, das im Eigentum des Gemeinwesens ist, per se ausgeschlossen. Dabei verkennt die Beschwerdeführerin jedoch, dass besondere Schutzanordnungen im Sinne von § 205 ff. PBG auch für Grundstücke der unter § 204 PBG fallenden Eigentümerinnen und Eigentümer nicht von vornherein überflüssig und unzulässig sind (vgl. FRIDOLIN STÖRI, Die Selbstbindung nach zürcherischem Recht, PBG 2012/3 S. 5 ff., S. 12 f.). Auch eine Institution, welche der Selbstbindung unterliegt und damit zur Wahrung der Schutzinteressen verpflichtet ist, kann Adressatin einer Schutzverfügung sein. Dies drängt sich nicht nur dann auf, wenn die betreffende Institution die erforderlichen Schutzmassnahmen nicht oder nicht genügend treffen will, sondern kann auch erwünscht sein, wenn beispielsweise für ein Bauvorhaben Gewissheit über den Schutzzumfang geschaffen werden soll (vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 7. Aufl. 2024, S. 354). Folglich vermag die Beschwerdeführerin mit ihren Vorbringen nicht aufzuzeigen, dass die vorinstanzliche Beurteilung offensichtlich unhaltbar wäre und sie somit kantonales Recht willkürlich angewandt hätte (vgl. E. 2.3 hervor). Die Beschwerdeführerin zeigt im Übrigen nicht näher auf, inwieweit der Gemeinde in diesem Punkt ein Entscheidungsspielraum zukommt, weshalb auf ihre in diesem Zusammenhang ebenfalls erhobene Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie nicht näher einzugehen ist. Somit sind nebst dem

Hauptbegehren auch die Eventualanträge der Beschwerdeführerin abzuweisen.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Der in ihrem amtlichen Wirkungskreis unterliegenden Beschwerdeführerin werden keine Kosten auferlegt (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Beschwerdeführerin hat jedoch dem anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. November 2024

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts


Der Präsident:

Kneubühler



Der Gerichtsschreiber:

Vonlanthen


VERSAND
EXPEDITION:
SPEDIZIONE

- 6 JAN. 2025

