

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00603 vom 9. Juli 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-07-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00603

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00603 du 9 juillet 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00603 del 9 luglio 2015

Regeste

Denkmalschutz | Denkmalschutz; Inventarentlassung von Gebäude und Garten. Die Unterschutzstellung eines Objekts setzt voraus, dass es sich hierbei unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten um einen wichtigen Zeitzeugen handelt oder es die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägt. Beim strittigen aus Hauptgebäude, Nebengebäuden und Garten bestehenden Ensemble handelt es sich um ein in mittel bis hohem Umfang schutzwürdiges Objekt (E. 2). Die Unterschutzstellung eines solchen Objekts ist trotzdem nur zulässig, wenn die denkmalpflegerische Bedeutung und das Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als dem entgegenstehende private oder öffentliche Interessen (E. 3). Im Fall eines Verzichts auf die Unterschutzstellung eines wichtigen Zeugen hat die Gemeinde ihre Denkmalpflegestrategie u.a. bezüglich bereits unter Schutz gestellter Objekte darzulegen (E. 3.1). Bedeutung der mit einer Unterschutzstellung verbundenen finanziellen Folgen. Die Interessenabwägung zugunsten der Inventarentlassung ist nicht rechtsverletzend (E. 3.5 und 3.6). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Der Beschwerdeführer ist ein Verband im Sinn von § 338 b Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) und deswegen gemäss lit. a legitimiert, sich gegen die strittige Inventarentlassung zur Wehr zu setzen. Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

E. 2

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob die Villa mit Nebengebäuden und Garten unter Denkmalschutz zu stellen oder aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung sowie demjenigen der schützenswerten Gärten und Anlagen von kommunaler Bedeutung zu entlassen ist.

E. 2.1

Die Unterschutzstellung eines Objekts setzt voraus, dass es sich hierbei unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten um einen wichtigen Zeitzeugen handelt oder es die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägt und überdies das Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts im Rahmen der vorzunehmenden Güterabwägung höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, sieht das Gesetz laut § 205 in Verbindung mit § 207 Abs. 1 PBG vor, dass eine Beeinträchtigung von Schutzobjekten verhindert bzw. deren Erhalt

sichergestellt werden kann, indem das zuständige Gemeinwesen die Möglichkeit besitzt, Massnahmen betreffend Unterhalt und Pflege sowie nötigenfalls eine Restaurierung anzuordnen (VGr, 21. November 2012, VB.2012.00287, E. 4.1–4.2; VGr, 27. August 2003, VB.2003.00121, E. 2).

E. 2.2

Eine Abwägung zwischen öffentlichen Interessen an der Erhaltung eines Schutzobjekts und den privaten Interessen an einer möglichst freien Nutzung des Grundstücks kann nur vorgenommen werden, wenn die Qualität des Objekts als wichtiger Zeuge bekannt ist (VGr, 5. Februar 2014, VB.2013.00476, E. 4). Vorab gilt es zu prüfen, ob es sich bei der Villa mit Nebengebäuden und Garten um ein schutzwürdiges Objekt handelt. Falls die Schutzwürdigkeit des Objekts dem Grundsatz nach zu bejahen sein sollte, würde sich ausserdem die Frage nach dem Grad der Schutzwürdigkeit stellen.

E. 2.2.1

Als Schutzobjekte fallen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG unter anderem Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltungswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung in Betracht. Weiter besagt lit. f derselben Bestimmung, dass wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken ebenso erhaltenswert sind. Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Objekt als "wichtiger Zeuge" zu qualifizieren ist oder es seine Umgebung "wesentlich mitprägt", kommt allfällig vorhandenen Fachgutachten eine massgebliche Bedeutung zu (VGr, 21. November 2012, VB.2012.00287, E. 4.1; VGr, 24. Februar 2010, VB.2009.00270, E. 3; VGr, 10. Dezember 2008, VB.2008.00404, E. 3.1.2, je mit Hinweisen). In der Praxis werden diese beiden Eigenschaften zuweilen als Eigenwert und als Situationswert bezeichnet (vgl. Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 139).

E. 2.2.2

Die Villa mit Nebengebäuden und Garten an der N-Strasse 01 wurde 1916/17 vom Architekten Johann Metzger (1855–1939) in der Art des Heimatstils entworfen. Die Schutzwürdigkeit des Ensembles an und für sich ist unbestritten.

E. 2.2.3

Strittig ist hingegen der Grad der Schutzwürdigkeit, und damit die Frage, ob es sich um ein Objekt von geringer, mittlerer, hoher oder besonders hoher Schutzwürdigkeit handelt. Nach Ansicht des Beschwerdeführers handelt es sich beim Ensemble um ein sehr hochkarätiges Schutzobjekt, wohingegen die mitbeteiligten Grundeigentümer und die Beschwerdegegnerin von einer bloss eingeschränkten Schutzwürdigkeit ausgehen. Letztere ziehen die Qualität des Ensembles, seinen Erhaltungszustand und den Wert der Gartenanlage in Zweifel: Die Architektur sei knapp durchschnittlich, geprägt von willkürlich ausgewählten und platzierten Stilelementen, überdies entspreche sie nicht dem üblichen Stil, für welchen Johann Metzger bekannt sei, und habe nachträglich unsensibel durchgeführte Eingriffe erfahren. Schliesslich könne von einer hochgradigen Schutzwürdigkeit nicht die Rede sein, da der an sich bloss beschränkte Wert des Ensembles durch die umliegenden Neubauten zusätzlich geschmälert werde und bereits heute zahlreiche Ensembles von Heimatstilvillen kombiniert mit grosszügigen Gartenanlagen unter Denkmalschutz stünden.

E. 2.2.4

Um die Schutzwürdigkeit des Ensembles abzuklären, gab die Stadt Zürich mehrere Gutachten in Auftrag. Dem Hauptgutachten zuhanden der Denkmalpflegekommission vom 5. November 2012 ist zu entnehmen, dass das Ensemble Metzlers letztes Werk darstellt, mit welchem er den Historismus überwindet und ein ausgewogenes, von Barock und Klassizismus inspiriertes Gesamtkunstwerk aus Haupthaus, Garten mit Einfriedung, Hühnerhaus und Gartenpavillon schafft. Das Haus zeichnet sich den Prinzipien der Reformarchitektur folgend dadurch aus, dass es von innen nach aussen her konzipiert ist und der Garten im Sinn eines Gesamtkonzepts in die Gestaltung der architektonischen Elemente miteinschliesst. Die Ausstattung im Gebäudeinnern des Haupthauses ist inkl. der Kücheneinrichtung "in seltener Weise" unverändert erhalten geblieben, was "in dieser Gesamtheit etwas Einzigartiges" darstellt. Beim vorliegend zu beurteilenden Ensemble handelt es sich laut Hauptgutachten um das "reifste und architektonisch qualitativste Werk" des Architekten Johann Metzler.

E. 2.2.5

Auf die Qualität dieses weitgehend intakten Ensembles wirken sich indes die grossvolumigen Neubauten in der Umgebung nachteilig aus, welche nach Ansicht der mitbeteiligten Grundstückseigentümer dazu führen, dass die Wirkung des Ensembles stark beeinträchtigt wird und einem "inselartigen Relikt" gleichkommt. Zwar schlussfolgert das Hauptgutachten, das Ensemble nehme eine "vermittelnde und verbindende Stellung" entlang der N-Strasse ein. Auch liege der eigentliche denkmalpflegerische Wert des Ensembles nicht in einer isolierten, rein architektonischen Betrachtung des Haupthauses, sondern resultiere aus dem Zusammenspiel von Hühnerhaus und Gartenpavillon, die architektonisch prägnant in Erscheinung träten, und nicht zuletzt angesichts des weitestgehend originalen Erhaltungszustands zusammen mit dem Haupthaus einen hohen sozialgeschichtlichen Ensemblewert besässen. Die Auffassung der mitbeteiligten Grundstückseigentümer ist im Gegensatz zu den Schlussfolgerungen des Hauptgutachtens insofern zutreffend, als dass dem Ensemble aufgrund seiner neubauartigen Umgebung ein lediglich geringer Situationswert zukommt.

E. 2.2.6

Die übrigen vorhandenen Gutachten schliessen sich dem Hauptgutachten an oder stützen sich zumindest auf dieses ab. So ist etwa dem Gartengutachten vom 1. Oktober 2012 zu entnehmen, dass der Park "hohen gartenhistorischen Zeugenwert" besitzt und der Einklang von Garten und Architektur, die Originalität des Ensembles und seine Intaktheit die Bedeutung der Anlage unterstreichen. Der Garten stehe in wohlproportioniertem Verhältnis zum Gebäude, die verschiedenen Terrassenebenen seien intelligent ausgenutzt und er stelle somit ein "wertvolles idealtypisches Zeugnis der Reformgartenkunst" dar, das trotz gewisser geringfügiger, aber leicht behebbarer Zeichen einer Verwilderung "nahezu unverändert in seinem Originalzustand" in seiner Gesamtheit als Gartendenkmal zu erhalten sei.

E. 2.3

Zusammenfassend muss nachfolgend bei der Prüfung der übrigen Voraussetzungen, deren Vorliegen für eine Unterschutzstellung erforderlich ist, davon ausgegangen werden, dass die Schutzwürdigkeit des Ensembles im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c und f. PBG als mittel bis hoch einzustufen ist.

E. 3

Eine Unterschutzstellung ist trotz dem Grundsatz nach zu bejahender mittlerer bis hoher Schutzwürdigkeit eines Ensembles nur zulässig, wenn die denkmalpflegerische Bedeutung und das Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts im Rahmen der vorzunehmenden Güterabwägung höher zu gewichten ist als dem entgegenstehende private oder (andere) öffentliche Interessen (RB 1992 Nr. 62). Beim Entscheid, ob ein Objekt unter Schutz gestellt oder aus dem Inventar entlassen werden soll, verfügen die Gemeinden über ein Auswahlermessen. Sie müssen unter mehreren infrage kommenden Objekten eine Auswahl treffen und diejenigen selektionieren, welche sie in Beachtung aller Umstände als für die Unterschutzstellung am geeignetsten halten (RB 1989 Nr. 67).

E. 3.1

Nach der Rechtsprechung hat bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte und auf objektiven Gesichtspunkten beruhende Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, die den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines infrage stehenden Bauwerks mitberücksichtigt (BGE 118 Ia 384 E. 5a; VGr, 24. Oktober 2013, VB.2013.00134, E. 4.1). Die Schutzwürdigkeit kann sich im Übrigen auch aus dem Zusammenspiel von Eigenwert und Situationswert eines infrage stehenden Objekts ergeben (VGr, 19. Februar 2003, VB.2002.00295, E. 3; RB 1997 Nr. 73). Im Fall eines Verzichts auf die Unterschutzstellung eines wichtigen Zeugen hat die Gemeinde ihre Denkmalpflegestrategie unter Verweis auf vergleichbare, bereits unter Schutz gestellte Objekte darzulegen sowie unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten unterschiedlich weitreichende Schutzanordnungen (z. B. eine teilweise Unterschutzstellung, Ergänzungsbauten sowie allfällige Nutzungskonzepte) vertieft zu prüfen und schlussendlich die erforderliche Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller übrigen einzelfallrelevanten Faktoren vorzunehmen.

E. 3.2

Der Stadtrat von Zürich hatte seinen Entscheid nicht in allen Teilen mit der notwendigen Dichte begründet. So fehlte eine vertiefte Auseinandersetzung mit seiner Strategie, mit dem Vorhandensein vergleichbarer Schutzobjekte und mit der Prüfung von Varianten. Hingegen hat der Stadtrat die Motive für die Inventarentlassung mit der Rekursantwort ergänzt. Zudem hat das Baurekursgericht seinen Entscheid eingehend begründet und damit die ihm zustehende Kognition – entgegen gewissen Formulierungen in den Erwägungen – ausgeschöpft. Es ist insgesamt von einer genügenden Begründung auszugehen. Dem Verwaltungsgericht sodann steht keine Überprüfung der Angemessenheit zu; es prüft, ob sich der Rekursentscheid als rechtmässig erweist (§ 50 VRG; VGr, 17. März 2015, VB.2014.00232, E. 4.3.4).

E. 3.3.1

Der Stadtrat nahm in seinem Entscheid davon Kenntnis, dass die Denkmalpflegekommission der Stadt Zürich das Ensemble als integral schutzwürdig erachtet, und erwog gleichzeitig, dass einer Unterschutzstellung gewichtige private und öffentliche Interessen entgegenstünden. Namentlich stellte er fest, dass eine Unterschutzstellung des 2'732 m² grossen Grundstücks zu einer Reduktion der nutzbaren Fläche von rund 80 % führen würde, was womöglich eine materielle Enteignung mit entsprechenden hohen Entschädigungszahlungen des Gemeinwesens zur Folge haben

könnte. Eine nur teilweise Unterschutzstellung des Ensembles, die wohl keine materielle Enteignung darstelle und bei der Entschädigungszahlungen des Gemeinwesens vermutlich vermieden werden könnten, sei angesichts der speziell gelagerten Schutzwürdigkeit, welche aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Gebäude sowie insbesondere auch des inventarisierten Gartens resultiere, denkmalpflegerisch wenig sinnvoll. Mit anderen Worten sei das Ensemble entweder integral zu schützen oder es sei ganz auf eine Unterschutzstellung zu verzichten; eine teilweise Unterschutzstellung als mildere Massnahme vermöge denkmalschützerisch nicht zu überzeugen.

E. 3.3.2

Tatsächlich wird der Situationswert und damit die Schutzwürdigkeit des Ensembles bereits durch die umliegenden grossvolumigen Neubauten erheblich geschmälert. Würde vorliegend etwa ein Teil des inventarisierten Gartens abparzelliert und darauf ein Neubau erstellt, würde dies zudem einen bedeutenden und denkmalpflegerisch unzweckmässigen Eingriff in die Substanz des Ensembles darstellen, der die Schutzwürdigkeit und den Situationswert des gesamten Objekts in empfindlicher Weise zusätzlich schmälern würde. Dasselbe würde für den Fall gelten, wenn das Haupthaus mit einem direkt daran angrenzenden, neuen Ergänzungsbau erweitert würde. Ebenso erschiene die blosser Unterschutzstellung der strassenseitigen Fassade und des frontseitigen Repräsentationsgartens mit Blick auf denkmalpflegerische Überlegungen nicht zweckmässig.

E. 3.4

Die Stadt legte weiter dar, dass in der Vergangenheit bereits einige vergleichbare Heimatstilvillen mit Gartenumschwung unter Schutz gestellt wurden, wovon die Mehrzahl dieser Villen Teil eines zusammenhängenden Ensembles bildeten, die – im Gegensatz zur streitbetroffenen Liegenschaft – nicht von grossvolumigen Neubauten umgeben seien. Auch sei die Qualität des vorliegend zu beurteilenden Ensembles nicht höher einzustufen als zahlreiche der bereits unter Schutz gestellten Heimatstilvillen. Aus den ergänzenden Eingaben ist zu schliessen, dass mehrere gleichwertige Heimatstilvillen namhafter Architekten dieses Stils mit mindestens gleich hohem Situationswert bereits unter Schutz stehen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Architekt Johann Metzger nicht ein repräsentativer Vertreter des Heimatstils, sondern des Historismus ist, sowie unter Verweis auf die entsprechende Denkmalpflegestrategie der Stadt Zürich vermag der Beschwerdeführer keine ausreichenden Zweifel an der Vergleichbarkeit mit den von der denkmalfachkundigen Stadt Zürich genannten Heimatstilvillen zu wecken, zumal Vergleichsobjekte kaum je "gleich", sondern bloss – mehr oder weniger – vergleichbar sind.

E. 3.5

Mit Bezug auf die Verhältnismässigkeitsprüfung rügt der Beschwerdeführer weiter, dass die Unterschutzstellung des Ensembles entgegen der Ansicht des Baurekursgerichts keine materielle Enteignung bewirken würde, weil eine bestimmungsgemässe und wirtschaftlich sinnvolle Nutzung des Grundstücks auch in Zukunft möglich sei. Im Fall einer Unterschutzstellung werden oft finanzielle Interessen, namentlich der Grundstückseigentümer und gegebenenfalls auch des Gemeinwesens, tangiert. Solche Interessen sind im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung grundsätzlich mitzubehalten, allerdings nicht mit erstrangiger Bedeutung. Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens reicht nicht soweit, dass im Fall einer Unterschutzstellung

zugleich über das Vorliegen einer allfälligen materiellen Enteignung sowie die daraus resultierenden Entschädigungsfolgen zu entscheiden wäre. Die Vorinstanz hat sich mit dieser Frage ausführlich befasst. Ob hier – wie die Vorinstanz annimmt – bei integraler Unterschutzstellung Enteignungsentschädigungen bezahlt werden müssten, kann allerdings offengelassen werden. Angesichts der bei den Akten liegenden Schätzungen ist jedenfalls davon auszugehen, dass die integrale Unterschutzstellung mutmasslich für die Stadt Zürich oder dann für die Grundeigentümer grosse finanzielle Nachteile zur Folge hätte.

E. 3.6

Zusammengefasst ist das öffentliche Interesse an der Erhaltung der streitbetroffenen Liegenschaft trotz der wichtigen Zeugeneigenschaft des Objekts angesichts der baulichen Umgebung und der weiteren vorhandenen Schutzobjekte erheblich beeinträchtigt, sodass an der Erhaltung dieser Liegenschaft nur ein mittelgrosses öffentliches Interesse besteht. Zudem stehen der Unterschutzstellung der Liegenschaft erhebliche finanzielle Interessen entgegen. Zwar hat das Baurekursgericht sein Augenmerk zu stark auf die aktuelle finanzielle Situation des Gemeinwesens fokussiert hat. Dennoch erscheint die von den Vorinstanzen getroffene Interessenabwägung zugunsten der Inventarentlassung bei der gegebenen Sachlage im Ergebnis noch nicht als rechtsverletzend.

E. 4

Die Beschwerde ist abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Er ist zudem zu verpflichten, den anwaltlich vertretenen privaten Mitbeteiligten eine angemessene Parteientschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 1'500.- zu bezahlen (§ 17 Abs. 3 VRG). Der unterliegende Beschwerdeführer hat hingegen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Ebenfalls abzuweisen ist der Entschädigungsantrag der Beschwerdegegnerin, da das Gemeinwesen wie vorliegend in der Regel keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung besitzt (siehe Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 17 N. 8).

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