

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00723 vom 28. März 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-03-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2018.00723](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00723)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00723 du 28 mars 2019

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00723 del 28 marzo 2019

## Regeste

Unterschutzstellung | Unterschutzstellung. Rechtliches Gehör. Feststellung des Sachverhalts. Grundsätzlich müssen die Verwaltungsbehörden das rechtliche Gehör auch in nichtstreitigen Verfahren gewähren. Haben die Betroffenen die Verfügung jedoch selbst beantragt oder konnten sie deren Inhalt voraussehen, muss ihnen nicht vorgängig eine Stellungnahme zum voraussichtlichen Inhalt ermöglicht werden (E. 2.1). Die von Amts wegen vorzunehmende Sachverhaltsfeststellung kann unter anderem mittels Augenscheins oder Fachgutachtens vorgenommen werden; den Letzteren kommt in Schutzabklärungsverfahren eine massgebliche Bedeutung bzw. – sofern sie vollständig, nachvollziehbar und schlüssig sind – ein erhöhter Beweiswert zu (E. 2.3). Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nur dann zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als die entgegenstehenden Interessen (E. 4.2.2). Kognition des Baurekursgerichts und des Verwaltungsgerichts (E. 4.2.3). Es handelt sich um ein hochrangiges Schutzobjekt (E. 4.3). Die finanziellen Privatinteressen sind nicht geeignet, gegen die öffentlichen Interessen an dessen Erhaltung aufzukommen (E. 4.2.2). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 1

A,

### E. 2

F,

### E. 2.1

In Bezug auf das rechtliche Gehör beanstanden die Beschwerdeführenden, dass ihnen im Rahmen des Verfahrens betreffend den Erlass der Schutzverfügung, namentlich zum Fragenkatalog und zum Ergebnis des Fachgutachtens, keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden sei. Das Baurekursgericht erwog, dass die §§ 203 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) kein kontradiktorisches Verfahren vorsehen und die Beschwerdeführenden ihre Einwände im Rekursverfahren vorbringen konnten. Grundsätzlich gilt mit Blick auf Art. 29 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV), dass die Verwaltungsbehörden das rechtliche Gehör auch in nichtstreitigen Verfahren gewähren müssen. Haben die Betroffenen die Verfügung jedoch – wie vorliegend mittels Provokationsbegehren – selbst beantragt oder konnten sie deren Inhalt voraussehen, müssen die Verwaltungsbehörden ihnen nicht vorgängig von sich aus eine Stellungnahme zum voraussichtlichen Inhalt ermöglichen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, S. 114 Rz. 1011). Mithin

wurde das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden nicht verletzt. Würde eine Gehörsverletzung dennoch bejaht, so wäre sie im Rechtsmittelverfahren geheilt worden: Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist zwar formeller Natur; wird er verletzt, ist der betreffende Entscheid grundsätzlich unabhängig davon, ob er inhaltlich richtig ist oder nicht, aufzuheben. Eine Heilung des Mangels im anschliessenden Rechtsmittelverfahren ist jedoch möglich. Sie verlangt erstens, dass die betroffene Partei sich vor einer Rechtsmittelinstanz äussern kann, welche die gleich umfassende Überprüfungsbefugnis hat. Zweitens setzt sie zusätzlich voraus, dass die Verletzung entweder nicht schwer wiegt oder – wenn die Verletzung schwer wiegt – dass die Rückweisung nur zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer raschen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (VGr, 30. Juni 2010, VB.2009.00472, E. 2.3 mit Hinweisen). Eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs betreffe gemäss den beschwerdeführerischen Vorbringen die Unmöglichkeit der Einbringung ihrer Argumente in die Interessenabwägung. Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Rechtsfrage, welche sowohl das Baurekursgericht wie auch das Verwaltungsgericht mit umfassender Überprüfungsbefugnis beurteilen. Demnach wäre eine Verletzung des rechtlichen Gehörs jedenfalls als geheilt zu betrachten. Im Übrigen käme eine Rückweisung an die erste Instanz einem formalistischen Leerlauf gleich, da sich die Sachlage als hinreichend geklärt erweist (E. 2.3).

## **E. 2.2**

Weiter machen die Beschwerdeführenden geltend, der baurekursgerichtliche Entscheid sei ungenügend begründet und die offerierten Beweismittel würden nicht gewürdigt; insbesondere fehle eine auf konkreten Zahlen wie den Sanierungskosten basierende Verhältnismässigkeitsprüfung. Zur rechtsgenügenden Beurteilung hätte die Vorinstanz ein Gutachten oder einen Fachbericht veranlassen sollen. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör leitet sich der Anspruch der Verfahrensbeteiligten ab, dass sich die Rechtsmittelbehörde mit den gestellten Anträgen und den relevanten Sachvorbringen auseinandersetzt. Dies bedeutet aber nicht, dass sie sich mit jeder tatsächlichen Behauptung, mit jedem rechtlichen Einwand und mit jedem Beweismittel befassen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (Alain Griffel in: ders. [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A. Zürich/Basel/Genf 2014 [Kommentar VRG], § 8 N. 33). Das Baurekursgericht war mit Blick auf das Vorstehende nicht dazu verpflichtet, sich mit sämtlichen Vorbringen der Beschwerdeführenden auseinanderzusetzen. Abgesehen davon erweist sich der vorinstanzliche Entscheid als ausführlich begründet: Das Baurekursgericht hat die beschwerdeführerischen Ausführungen zum Zustand der Gebäude und zu den bei den Akten liegenden konkreten Sanierungskostenschätzungen sowie zu den erwarteten Mietzinseinnahmen in Erwägung gezogen (E. 7.1 a.E.). Weiter hat es eine eingehende Interessenabwägung vorgenommen, gerade auch unter Berücksichtigung des grossen Sanierungsbedarfs und der möglichen künftigen Nutzung. Eine Verletzung der Begründungspflicht ist nicht festzustellen.

## **E. 2.3**

In Bezug auf die Sachverhaltsabklärung durch den Gemeinderat Wallisellen rügen die Beschwerdeführenden, dass der Letztere keinen eigenen Augenschein durchgeführt hat. Es trifft zu, dass die Verwaltungsbehörden gemäss § 7 VRG den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären haben. Sie sind jedoch nicht dazu verpflichtet, selbst einen Augenschein

durchzuführen; ein solcher stellt bloss eine unter diversen Möglichkeiten zur Sachverhaltsfeststellung dar (§ 7 Abs. 1 VRG). Alternativ können auch Fachgutachten eingeholt werden, denen in Schutzabklärungsverfahren eine massgebliche Bedeutung bzw. – sofern sie vollständig, nachvollziehbar und schlüssig sind – ein erhöhter Beweiswert zukommt (VGr, 5. April 2018, VB.2017.00698, E. 2.3). Im vorliegenden Fall befindet sich ein ausführliches 50-seitiges Fachgutachten bei den Akten mit schlüssigen Ausführungen zur Gebäudegruppe und deren Entwicklung, zu allen einzelnen Liegenschaften sowie der ortsbaulichen, ortsgeschichtlichen, architekturhistorischen und sozialgeschichtlichen Bedeutung. Auf dieses Gutachten hat sich der Gemeinderat Wallisellen beim Erlass des Schutzentscheids abgestützt. Eine ungenügende Sachverhaltsfeststellung ist darin nicht zu erblicken. Weiter hat die Vorinstanz am 25. Mai 2018 einen Augenschein durchgeführt und diesen mittels Protokoll und 24 aussagekräftigen Fotografien gut dokumentiert. Damit und zusammen mit den übrigen Akten erweist sich der Sachverhalt als rechtsgenügend erstellt, weshalb sich auch der beantragte verwaltungsgerichtliche Augenschein erübrigt.

### **E. 3**

Die Beschwerdeführenden sind Eigentümer der Liegenschaften H-Strasse 01 und 02 in Wallisellen. Die beiden Gebäude sind Teil eines fünf Bauten umfassenden Ensembles, welche allesamt im Inventar der Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung verzeichnet sind und in der Wohnzone mit Gewerbeerleichterung WG 4.0 liegen. Am 24. August 2016 stellten die Beschwerdeführenden beim Gemeinderat Wallisellen ein Provokationsbegehren im Sinn von § 213 PBG zur Abklärung der Schutzwürdigkeit ihrer beiden Liegenschaften. In der Folge ergingen die streitgegenständlichen Beschlüsse, mit denen die Gebäude unter Schutz gestellt wurden.

#### **E. 4.1**

Zur Begründung ihres Eventualbegehrens betreffend den Verzicht auf eine Unterschutzstellung berufen sich die Beschwerdeführenden auf den schlechten baulichen Zustand namentlich der Gebäudehülle der beiden streitgegenständlichen Bauten, die nicht mehr zeitgemässe, verschachtelte Raumaufteilung im Innern und die schlechte Isolierung sowie die heutigen Anforderungen nicht genügende Bauweise im Allgemeinen. Angesichts der zu erwartenden hohen, kaum finanzierbaren Sanierungskosten und der Unmöglichkeit der Erzielung ausreichender Mietzinseinnahmen erweise sich die Unterschutzstellung als unverhältnismässig. Die Schutz- bzw. Erhaltungsfähigkeit der Gebäude sei zu verneinen, da bei einer Sanierung diverse Bauteile auszutauschen wären, welche die Zeugeneigenschaft ausmachen. Eine Sanierung ohne "Aushöhlung" der Gebäude sei mit angemessenem Aufwand nicht zu erreichen, gerade eine solche sei jedoch untersagt worden. Insgesamt überwiege das private Interesse das nicht ausgeprägte öffentliche Interesse an der Unterschutzstellung der Gebäudegruppe H-Strasse 01-05. Daher sei auf eine Unterschutzstellung zu verzichten und die Liegenschaften seien aus dem kommunalen Inventar zu entlassen.

#### **E. 4.2.1**

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. 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 auch als Eigenwert und als Situationswert bezeichnet (vgl. Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 139). Die Schutzwürdigkeit kann sich im Übrigen auch aus dem Zusammenspiel von Eigenwert und Situationswert eines infrage stehenden Objekts ergeben (VGr, 17. Januar 2019, VB.2018.00103, E. 3.1; 7. Juni 2018, VB.2017.00361, E. 3.1; 19. Februar 2003, VB.2002.00295, E. 3; RB 1997 Nr. 73).

#### **E. 4.2.2**

Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, sondern nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (RB 1992 Nr. 62; eingehend auch VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3). Die Gemeinde hat 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 (VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3.1).

#### **E. 4.2.3**

Eine solche Interessenabwägung ist zwar grundsätzlich eine vom Verwaltungsgericht überprüfbare Rechtsfrage. Bei der Bewertung und Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen bestehen jedoch in verschiedener Hinsicht Beurteilungsspielräume, welche in erster Linie von den Verwaltungsbehörden auszufüllen sind. So müssen sie 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). Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Baute oder Anlage i. S. v. § 203 lit. c PBG als wichtiger Zeuge einer Epoche erhaltenswürdig ist oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägt, steht der Gemeinde ein erheblicher Beurteilungsspielraum und damit Autonomie zu (BGr, 21. Februar 2014, 1C\_595/2013 und 1C\_596/2013, E. 4.1.1 f., Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 85). Das Verwaltungsgericht verfügt bei der Überprüfung des Entscheids der Vorinstanz über eine Rechtskontrolle. Es hat zu prüfen, ob sich der Rekursentscheid unter Berücksichtigung der erstinstanzlichen Entscheidungsgründe als rechtmässig erweist. Eine Überprüfung der Angemessenheit steht dem Verwaltungsgericht hingegen nicht zu (§ 50 Abs. 2 VRG).

#### **E. 4.3.1**

Das kommunale Inventarblatt bezeichnet die vom Architekt Josef Ohmer erstellte Gebäudegruppe als nach einheitlichem Bebauungsplan in den Jahren 1909/1910 entstandenes stilistisches und typologisch geschlossenes Ensemble, das als bedeutendes Walliseller Siedlungsdenkmal des frühen 20. Jahrhunderts zu bewerten sei. Mit seinen kleinvolumigen Gebäuden in offener und durchgrünter Bebauungsweise stelle diese Wohnsiedlung einen der ersten Vertreter seiner Art dar und habe dazu beigetragen, dass

sich das charakteristische, im Sinn einer Gartensiedlung gelockerte Ortsbild habe entfalten können. Die individuelle architektonische Gestaltung unterscheidet die Siedlung von anderen Siedlungseinheiten aus derselben Zeit und sie sei in ihrer weitgehend erhaltenen Form ein authentischer Zeuge für die Baukunst und Wohnkultur des Heimatstils vor dem ersten Weltkrieg sowie ein wichtiger Zeuge des Beginns der modernen Eigenheimbewegung in Wallisellen.

#### **E. 4.3.2**

Dem Fachgutachten zuhanden des Gemeinderats lässt sich zusammengefasst folgendes entnehmen: Der Architekt Josef Ohmer schuf 1909 mit den fünf streitgegenständlichen Gebäuden eine Gruppe von individuell ausgebildeten Bauten, die durch gemeinsame Gestaltungsmerkmale klar als zusammengehörendes Ensemble in Erscheinung treten, welchem ortsbauliche Bedeutung zukommt. Die Baugruppe ist ein wertvoller Zeuge einer dezentralen, kleinteiligen Ortserweiterung nach den typischen, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstandenen Ideen der Reformarchitektur. Obgleich die Liegenschaft H-Strasse 01 an ihrem Äusseren Baumassnahmen erfahren habe und sie – wie auch das Wohnhaus an der H-Strasse 02 – einen vernachlässigten Unterhalt aufweise, seien keine tieferen Schäden an der Bausubstanz vorhanden. Die verputzten Fassaden, die ziegelgedeckten Schrägdächer und die prägende Formensprache des Heimatstils sind als wesentliche Teile der schützenswerten Baugruppe noch weitestgehend vorhanden und legen somit eine bedeutende Zeugenschaft der Architektur ihrer Zeitepoche ab.

#### **E. 4.3.3**

Der Gemeinderat Wallisellen stützte sich massgeblich auf dieses Gutachten ab und sprach der Baugruppe wichtige Zeugeneigenschaften zu. Die Vorinstanz schloss sich dieser Beurteilung an und ging von einem hohen Grad der Schutzwürdigkeit bzw. einem hohen Eigen- und Situationswert aus. Die Beschwerdeführenden stellen die hohe Schutzwürdigkeit des Gebäudeensembles denn auch nicht substantiiert in Abrede; die diesbezügliche Beurteilung der Vorinstanzen ist nicht zu beanstanden.

#### **E. 4.4**

Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, sondern nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (E. 4.2.2). Staatliches Handeln muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV).

##### **E. 4.4.1**

Im Hinblick auf den Schutzzumfang wurde für sämtliche fünf Gebäude festgelegt, dass das äussere Erscheinungsbild mit den ziegelgedeckten Schrägdächern inkl. Dachaufbauten und Vordächern sowie sämtliche Elemente der Fassadengliederung sowie Fenster- und Türöffnungen geschützt sind. Eingeschossige Volumenerweiterungen sind an der rückwärtigen Fassade eingeschränkt möglich. Im Innern sind die primäre Tragstruktur, die Geschossdecken in ihrer Lage und die Treppe in ihrer Lage zu erhalten. Auch die Umgebung wurde unter Schutz gestellt. Namentlich dürfen die Gebäude nicht abgebrochen oder durch Änderungen in ihrem kunst- und kulturhistorischen Charakter beeinträchtigt werden. Weiter sind die Schutzobjekte ordnungsgemäss zu unterhalten; die geschützten Teile sind im Original zu erhalten. Die Erstellung zusätzlicher oberirdischer Bauten auf den Grundstücken sowie oberirdische Volumenvergrösserungen der Gebäude sind

ausgeschlossen.

#### **E. 4.4.2**

Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit der genannten Schutzmassnahmen hat die Vorinstanz unter Ausschöpfung ihres Beurteilungsspielraums eine sorgfältige Interessenabwägung vorgenommen. In Anwendung von § 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG kann auf die zutreffenden Erwägungen im Entscheid des Baurekursgerichts verwiesen werden. Es ist ohne Weiteres nachvollziehbar, dass die Ensemblewirkung der fünf Gebäude durch den Abbruch der zwei streitbetroffenen Häuser zu einem grossen Teil verloren ginge. Die Ausführungen der Beschwerdeführenden vermögen daran keine Zweifel zu wecken. Der Vorinstanz ist insbesondere auch darin zuzustimmen, dass der festgestellte hohe Eigen- und Situationswert nur durch die Erhaltung und Renovation alter Bausubstanz gewährt werden kann. Die Beschränkung auf einen reinen Fassadenschutz hätte eine nicht hinnehmbare Diskrepanz zwischen aussen und innen zur Folge, weshalb unter anderem auch die tragenden Wände sowie die Decken in ihrer Lage zu erhalten sind. Obwohl die Gebäude einigen Sanierungsbedarf aufweisen, werden die im Eigentum der Beschwerdeführenden stehenden Gebäude bewohnt und konnten die drei weiteren dem Ensemble zugehörigen Gebäude saniert und einer Wohnnutzung zugeführt werden; es ist durchaus davon ausgegangen werden, dass die massgebliche Substanz tatsächlich erhalten werden kann. Der notwendige Sanierungsbedarf ist zwar erheblich, erscheint aber nicht als aussergewöhnlich. Das finanzielle Interesse der Beschwerdeführenden am Abbruch vermag gegen das gewichtige öffentliche Interesse am Erhalt des hochrangigen Schutzobjekts nicht aufzukommen. Da bereits zahlreiche Veränderungen im Innern der Gebäude vorgenommen wurden, war zwar keine integrale Unterschutzstellung anzuordnen. Mit einer noch weniger weitgehenden Massnahme liesse sich das Schutzziel aber nicht mehr erreichen; der festgelegte Schutzzumfang erweist sich sowohl hinsichtlich der beiden Gebäude der Beschwerdeführenden als auch bezüglich des gesamten Gebäudeensembles als verhältnismässig.

#### **E. 4.5**

Zusammenfassend erweist sich der angefochtene Entscheid als rechtskonform. Die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen.

#### **E. 5**

Entsprechend dem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführenden kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die beantragte Neuverlegung der vorinstanzlichen Kosten erübrigt sich und eine Parteientschädigung steht der Beschwerdeführerschaft aufgrund ihres Unterliegens von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Dem Beschwerdegegner steht in dieser Konstellation ebenfalls keine Entschädigung zu. Obsiegenden grösseren Gemeinwesen wird bloss ausnahmsweise eine solche zugesprochen, wenn ausserordentliche Bemühungen nötig waren, welche über das hinausgehen, wofür das betreffende Gemeinwesen organisatorisch eingerichtet ist (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 54). Der Aufwand vor der zweiten Rechtsmittelinstanz blieb für den Beschwerdegegner jedoch – obgleich er eine anwaltliche Vertretung bezog – relativ bescheiden.

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