

Maja Saputelli

## Umfassende Interessenabwägung beim Denkmalschutz

### I. Sachverhalt

*«Der Stadtrat von Wädenswil entliess eine Villa mit grossem Garten aus dem Inventar.»*

*«Es liegen zwei sich widersprechende Gutachten vor»*

*«Der ZVH macht den hohen Situationswert der Villa und die Bedeutung der damaligen Architekten geltend.»*

Der Stadtrat von Wädenswil entliess im Juni 2015 ein Wohngebäude aus dem kommunalen Inventar der schutzwürdigen Bauten. Es handelt sich dabei um ein grosses Einfamilienhaus (als Villa bezeichnet) mit grossem Garten mit Baumbestand. Im Beschluss hielt der Stadtrat fest, dass sich eine Unterschutzstellung mit dem öffentlichen Interesse nicht rechtfertigen lasse. Er stützte seinen Entscheid auf zwei verschiedene Gutachten. Das erste ist ein Privatgutachten, welches die Eigentümer der Liegenschaft in Auftrag gegeben hatten. Dieses Gutachten kam zum Schluss, dass das Wohngebäude und der Garten keine Schutzobjekte seien. Aufgrund des von den Eigentümern infolge gestellten Provokationsbegehrens beauftragte die Stadt Wädenswil ihrerseits die Kantonale Denkmalpflegekommission (KDK) mit der Begutachtung der Liegenschaft. Diese kam allerdings zum Ergebnis, dass die Anforderungen für eine Unterschutzstellung des Gebäudes erfüllt seien.

Gegen die Inventarentlassung rekurrierte der Zürcher Heimatschutz (ZVH) beim Baurekursgericht. Er machte insbesondere geltend, dass die Villa über einen hohen Situationswert wie auch einen hohen Eigenwert verfüge und dass die von den Architekten Müller & Freytag erbaute Villa eine der wenigen noch erhaltenen und inventarisierten Bauten dieser Architekten seien. Zudem sei in der Gemeinde Wädenswil kein erhaltenes und inventarisiertes Beispiel dieses Bautyps aus den 1920er-Jahren vorhanden.

## II. Widersprechende Gutachten

### A. Funktion und Grenzen von Gutachten

Gutachten allgemein und damit auch jene im Bereich des Denkmalschutzes dürfen nur zur Klärung von Sachverhaltsfragen eingeholt werden, nicht aber zur Beantwortung von Rechtsfragen wie etwa der Verhältnismässigkeit einer Massnahme. Die Beantwortung von Rechtsfragen obliegt der Rekursinstanz. Sie hat ein Gutachten einer Würdigung nach dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung zu unterziehen, so dass allein die in nachvollziehbarer Weise begründete Überzeugung der Rekursinstanz massgeblich ist. Berichten von Sachverständigenkommissionen wie der KDK kommt ein erhöhter Beweiswert zu. Will die Rekursinstanz in Fachfragen von der Auffassung des Gutachtens abweichen, muss sie triftige Gründe anführen. Triftige Gründe sind Irrtümer, Lücken und Widersprüche oder eine zweifelhafte Schlüssigkeit des Gutachtens in wesentlichen Punkten sowie eine unzureichende Begründung einer Erkenntnis.

*«Gutachten dürfen nur zur Klärung des Sachverhalts nicht aber zur Beantwortung von Rechtsfragen eingeholt werden.»*

### B. Würdigung durch das Baurekursgericht

Der Unterschied der beiden Gutachten liegt hauptsächlich in der Würdigung der im Laufe der Jahre erfolgten Umbauten. Beide Gutachten, wie auch die Vorinstanz, legen im Übrigen dar, dass das Gebäude zweifellos architektonische Qualitäten aufweise sowie von einer renommierten Architektengemeinschaft erbaut wurde. Während das Privatgutachten insbesondere das Innere des Gebäudes durch Umbau und die ursprüngliche Gartengestaltung als substanziell verloren betrachtet, hat ein Garagenanbau im Aussenbereich zahlreiche Veränderungen bewirkt. Das Gutachten der KDK hingegen sieht das Gebäude als wichtigen Zeugen für den Bautypus der Fabrikantenvilla in den 1920er-Jahren und betrachtet das Innere als zum Teil erhalten, den Garten wegen der Umgestaltung als Vertreter des Wohngartens der Moderne und das Äussere als sehr gut erhalten.

*«Das Privatgutachten betrachtet das Innere des Gebäudes und den ursprünglichen Garten als substanziell verloren.»*

*«Laut BRG kann das Gebäude nicht ohne Weiteres als Fabrikantenvilla erkannt werden.»*

Das Baurekursgericht (BRG) erachtet es nach einem Augenschein als nicht nachvollziehbar, weshalb dem Garten eine Zeugeneigenschaft attestiert worden sei. Es sei durch die Umgestaltung eine heute übliche Gartengestaltung entstanden. Ebenso nicht nachvollziehbar erachtet das Gericht die Ausführung im Gutachten KDK, dass die Fabrikantenvilla eine ortsbaulich sensible Lage einnehme. Dabei werde ausgeklammert, dass die einzige repräsentative Fassade der Villa vom See her nicht sichtbar sei. Zudem sei an dieser Hausseite im Jahr 1949 eine Garage angebaut worden, welche fremd wirke und für die Zeugeneigenschaft abträglich sei. Aufgrund der schlichten und verfremdeten Fassadengestaltung könne das Gebäude nicht ohne Weiteres als Fabrikantenvilla erkannt werden und die heterogene Umgebung verhindere eine ortsbaulich intakte Situation.

*«Das BRG bestätigt die Einstufung des Objektes als Objekt mittlerer Schutzwürdigkeit.»*

Die Vorinstanz hat in ihrer Vernehmlassung zu Recht ausgeführt, dass die Villa zwar Qualitäten eines Schutzobjektes aufweise, die Schutzwürdigkeit aber aufgrund der Um- und Anbauten sowie des fehlenden Situationswertes vermindert sei. Es sei von einem Objekt mit mittlerer Schutzwürdigkeit auszugehen.

### III. Interessenabwägung

#### A. Grundsätzlich

*«Sehr erhebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses im Wege stehen.»*

Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Verhältnismässig ist eine Schutzmassnahme dann, wenn das öffentliche Interesse das private Interesse überwiegt. Grundsätzlich vermag nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das finanzielle Interesse an einer gewinnbringenden oder höchstmöglichen Ausnützung einer Liegenschaft für sich allein das öffentliche Interesse nicht zu überwiegen. Sehr erhebliche finanzielle Interessen können jedoch der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses durchaus im Wege stehen. Umge-

kehrt aber müssen unter Umständen auch sehr grosse finanzielle Interessen der Grundeigentümer öffentlichen Interessen weichen. Deshalb ist im Rahmen der Interessenabwägung neben den zu erwartenden finanziellen Aufwendungen auch das Mass des öffentlichen Interesses an der Unterschutzstellung und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen.

## B. Private Interessen überwiegen

Die Vorinstanz war zum Schluss gekommen, dass die fragliche Villa durch die Umbauten einen Teil ihrer Zeugeneigenschaft eingebüsst hatte, was bei vorhandenen, zum Vergleich herangezogenen Villen aus dem 20. Jahrhundert nicht der Fall war. Damit sei die Wichtigkeit der Zeugeneigenschaft eingeschränkt. Diesen Vergleich hat das Baurekursgericht als statthaft erachtet.

Das Gericht kam weiter zum Schluss, dass im vorliegenden Fall der Tatbestand der materiellen Enteignung bei einer integralen Unterschutzstellung, wie es das Gutachten der KDK vorgeschlagen hatte, erfüllt sein könnte, weil der Wertverlust aufgrund der Unternutzung von rund 80% sehr erheblich sei. Zudem kann eine Unterschutzstellung für ein Gemeinwesen erhebliche finanzielle Konsequenzen zur Folge haben. Sofern der Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllt ist, bestehen Entschädigungsansprüche in voller Höhe der entsprechenden Verkehrswerteinbusse. Das Baurekursgericht stufte die finanziellen Interessen als insgesamt höher ein als die verminderte Zeugeneigenschaft der Villa.

*«Das BRG stufte die finanziellen Interessen höher ein als die verminderte Zeugeneigenschaft der Villa.»*

Auch eine teilweise Unterschutzstellung mit möglicher zusätzlicher Überbaumöglichkeit des Grundstücks erachtete das Gericht als unverhältnismässigen Eingriff in das Privateigentum, weil der bisherige Erschliessungsweg deutlich ausgebaut werden müsste und der zusätzliche Neubau die Villa in ihrer Optik erheblich bedrängen würde. Die verbleibende Unternutzung des Grundstücks von 50% wäre damit immer noch beträchtlich und der Eingriff in das Privateigentum unverhältnismässig.

#### IV. Fazit und Würdigung

Das Baurekursgericht bestätigt, dass die Vorinstanz aus Verhältnismässigkeitsgründen zu Recht nicht dem Antrag im Gutachten der KDK gefolgt war und deshalb das Gebäude aus dem Inventar entlassen hat. Die Vorinstanz weicht in Fachfragen nicht vom Gutachten ab. Die Frage über die Wichtigkeit eines Zeugen, dessen Bedeutung für das Ortsbild wie auch die Frage über die Verhältnismässigkeit einer Schutzmassnahme sind aber Rechtsfragen, über die die rechtsanwendende Behörde frei entscheiden kann.

*«In Sachen Denkmalschutz wird sehr häufig emotional argumentiert.»*

In Sachen Denkmalschutz wird sehr häufig emotional argumentiert. Die eine Seite moniert, dass alle möglichen Gebäude unter Schutz gestellt und die Konsequenzen für die Eigentümer zu wenig beachtet würden; die andere Seite findet, dass finanzielle Argumente und die Angst vor Entschädigungsfolgen für eine Gemeinde zu stark ins Gewicht fallen und so den Schutz der Baukultur verhindern würden.

*«Deshalb ist die Interessenabwägung in jedem einzelnen Fall notwendig.»*

Der vorliegende Entscheid zeigt dieses Dilemma augenscheinlich. Die für das Auge attraktive Villa mit grossem Umschwung scheint ohne Weiteres denkmalschutzwürdig. Erst die notwendige einzelfallweise Prüfung und Interessenabwägung zeigen, dass eine Unterschutzstellung nicht verhältnismässig ist und eine Entlassung aus dem Inventar gerechtfertigt. Das Baurekursgericht hat dabei die Interessenabwägung korrekt vorgenommen. Es hat zuerst die öffentlichen Interessen erörtert und alsdann den privaten Interessen gegenüber gestellt.

*«Erst eine Schutzwürdigkeit von sehr hohem Grad gebietet zwingend eine Unterschutzstellung.»*

Beim öffentlichen Interesse immanent ist der Grad der Schutzwürdigkeit. Die Wichtigkeit der Zeugeneigenschaft muss auf jeden Fall beurteilt werden, um dann bestimmen zu können, welches Gewicht das öffentliche Interesse hat. Erst eine Schutzwürdigkeit von sehr hohem Grad gebietet zwingend eine Unterschutzstellung ungeachtet von finanziellen Überlegungen<sup>1</sup>. Wenn dem öffentlichen Interesse erhebliche finanzielle Interessen entgegenstehen, sind

diese gegen das öffentliche Interesse abzuwägen. Sowohl die Interessen der Grundstückseigentümer als auch gegebenenfalls des Gemeinwesens sind im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung mit zu berücksichtigen<sup>2</sup>. Ob der Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllt ist und damit daraus für das Gemeinwesen tatsächlich Entschädigungsfolgen resultieren, kann jeweils nicht Teil und Überlegung des Unterschutzstellungsverfahrens sein. Vielmehr geht es darum, die mutmasslichen finanziellen Folgen zu erörtern<sup>5</sup>. Die Interessenabwägung ist, wie das Baurekursgericht korrekt ausgeführt hat, eine Rechtsfrage, über welche die rechtsanwendende Behörde im Rahmen der Rechtmässigkeit frei entscheiden kann.

Gerade auch weil der Denkmalschutz nicht die Schönheit, sondern die wichtige Zeugenschaft von ortsbaulichen, baulichen oder ausstattungs-mässigen Eigenschaften einer Epoche schützen soll, ist eine umfassende Interessenabwägung äusserst wichtig. Nur so kann emotionslos nachvollzogen werden, weshalb ein Objekt unter Schutz gestellt werden soll bzw. eben aus einem Inventar entlassen wird. Die Interessenabwägung wird zudem noch an Wichtigkeit zunehmen, weil gerade im Kanton Zürich nun neben den kommunalen und kantonalen Inventaren noch Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) hinzukommt.

BRGE II Nr. 0084/2016 vom 3. Mai 2016

Der Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen.

*«Der Denkmalschutz soll nicht Schönheit schützen, sondern wichtige Zeugen einer Epoche.»*

**Maja Saputelli,  
Rechtsanwältin,  
Zürich**

<sup>1</sup> VB.2003.00121 vom 27. August 2003, E. 4.d).

<sup>2</sup> VB.2014.00603 vom 9. Juli 2015, E. 3.5.

<sup>3</sup> VB.2014.00603 vom 9. Juli 2015, E. 3.5.