

BRKE IV Nr. 37/1997 vom 6. März 1997 in BEZ 1998 Nr. 6

(bestätigt mit VB.97.00055 vom 27. November 1997; dieser bestätigt mit BGE 1P.98/1998 vom 28. April 1998)

---

3. Im Juni 1991 wurden die streitbetroffenen Gebäude sowie die zugehörige Parkanlage unter kommunalen Denkmalschutz gestellt. Die Schutzverfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Nachdem die Grundeigentümer Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung angemeldet hatten, sprach ihnen die kantonale Schätzungskommission IV mit Entscheid vom 24. Februar 1995 eine Entschädigung aus materieller Enteignung in Höhe von Fr. 3'300'000.- zu und stellte fest, den Grundeigentümern stünde im Falle der Geltendmachung des Heimschlagsrechts eine Entschädigung in Höhe von Fr. 6'000'000.- zu. Auch dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Im Oktober 1995 erklärten die Grundeigentümer den Heimschlag der Liegenschaft, worauf der Stadtrat am 28. Februar 1996 beschloss, die verfügte Unterschutzstellung aus finanziellen Erwägungen rückgängig zu machen.

...

5. Die Schutzwürdigkeit der im Jahre 1991 unter kommunalen Denkmalschutz gestellten Liegenschaft ist unbestritten und demnach nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Strittig ist einzig, ob der Stadtrat berechtigt sei, die Unterschutzstellung der Liegenschaft aus finanziellen Erwägungen wieder aufzuheben.

6. a) Grundsätzlich sind auch Verfügungsverfügungen, mit denen Objekte des Natur- oder Heimatschutzes unter Schutz gestellt worden sind (§ 203 in Verbindung mit § 205 lit. c PBG), widerrufbar, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. dazu Alfred Kölz, Kommentar zum VRG, Zürich 1978, N 44 sowie NN 53, 55 und 56 zu § 20 VRG).

b) Die Initiative zur Abänderung einer Verfügung kann von den Behörden oder vom betroffenen Bürger ausgehen. Die Zulässigkeit einer nachträglichen Änderung beurteilt sich beim Fehlen einer ausdrücklichen Normierung aufgrund einer Interessenabwägung, bei welcher das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts dem (nicht nur privaten) Interesse an der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz gegenüber zu stellen ist. Dabei erscheint die Änderung einer belastenden Verfügung zugunsten des Betroffenen zumindest aus dessen Sicht in aller Regel unbedenklich und läuft dem Vertrauensschutz und dem privaten Interesse an der

Rechtssicherheit kaum zuwider.

c) Als Grundvoraussetzung für die Rücknahme einer Verfügung wird in Lehre und Rechtsprechung fast durchwegs die Fehlerhaftigkeit, d.h. Rechtswidrigkeit der Anordnung genannt. Eine blosser Unzweckmässigkeit oder eine Änderung der Rechtsauffassung genügt nicht. Die Fehlerhaftigkeit kann dabei ursprünglich oder nachträglich durch eine Änderung der massgebenden Sachumstände oder Normen eingetreten sein. Ist eine Verfügung nach Durchführung eines eingehenden Ermittlungs- und Einspracheverfahrens ergangen, müssen gewichtige öffentliche Interessen vorliegen, damit eine Änderung gerechtfertigt erscheint (vgl. hierzu Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel und Stuttgart 1976, Bd I, Nr. 41 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, N. 764 ff.). Daraus folgt, dass der Stadtrat die Unterschutzstellung des Streitobjektes durch eine neue Verfügung aufheben kann, sofern sich seither die zugrundeliegenden Normen oder die massgeblichen Sachumstände geändert haben und — in Anbetracht der Tatsache, dass Unterschutzstellungen ein eingehendes Ermittlungsverfahren vorangeht — gewichtige öffentliche Interessen für eine Aufhebung sprechen.

7. a) Der Stadtrat beruft sich ausschliesslich auf eine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse, indem er vorbringt, die finanzielle Lage der Stadt habe sich seit 1991 drastisch und in unvorhersehbarem Masse verschlechtert. Es ist demnach zunächst zu prüfen, ob finanzielle Aspekte für die Frage der Unterschutzstellung grundsätzlich massgebend sein können. Wäre dies nicht der Fall, könnte eine schlechtere finanzielle Lage der Stadt zum vornherein nicht als Änderung der vorliegend relevanten, tatsächlichen Verhältnisse betrachtet werden.

b) Bei der Unterschutzstellung einer Baute oder einer Liegenschaft hat die zuständige Behörde als erstes — sofern nötig unter Beizug von Fachleuten — die denkmalpflegerische Bedeutung des Objektes abzuklären; anschliessend ist zu prüfen, ob die denkmalpflegerische Bedeutung das Objekt zum «wichtigen Zeugen» im Sinne von § 203 lit. c PBG mache und ob es als solcher zu erhalten sei, das heisst, ob das Schutzinteresse gegenüber entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen überwiege. Bei dieser umfassenden Interessenabwägung kann das Bestreben, finanzielle Entschädigungsfolgen zu vermeiden, durchaus als öffentliches Anliegen in die Betrachtung einbezogen werden (vgl. etwa VB 94/0072, VB 92/0093 in RB 1992 Nr. 62, VB 91/0125 + 0140 sowie VB 88/0183).

Die finanzielle Lage des Gemeinwesens bildet daher Teil der für die Entscheidung relevanten, tatsächlichen Verhältnisse. Dies bedeutet, dass eine Verschlechterung der finanziellen Lage zu einer Änderung der massgebenden Sachumstände führen kann.

c) Wie die Vorinstanz ausführt und wie die eingereichten Jahresrechnungen dokumentieren, hat sich die finanzielle Lage der Stadt seit 1991 in der Tat deutlich verschlechtert. In Anbetracht der relativ kurzen Zeitspanne von 5 Jahren und angesichts der Jahresrechnung 1991, welche bereits einen Aufwandüberschuss von über 16 Mio. Franken und Passivzinsen in Höhe von knapp 28 Mio. Franken aufwies, erscheint jedoch eher zweifelhaft, ob die eingetretene Verschlechterung nicht bereits im Zeitpunkt der Unterschutzstellung absehbar und damit schon in die Interessen-

abwägung einzubeziehen gewesen wäre. In diesem Falle könnte die heutige finanzielle Situation wohl nicht mehr herangezogen werden, um die Aufhebung der Unterschutzstellung zu rechtfertigen. Diese Frage kann indessen offen bleiben, da sie, wie zu zeigen sein wird, für den Verfahrensausgang ohne Belang ist.

8. a) Wie bereits dargelegt, ist eine Änderung von Verfügungen, denen ein eingehendes Ermittlungsverfahren vorausging, aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nur bei Vorliegen gewichtiger öffentlicher Interessen zulässig. Das Interesse an der Sicherstellung eines ausgeglichenen oder wenigstens tragbaren Finanzhaushaltes einer Gemeinde kann nicht zum vornherein als unerheblich bezeichnet werden. Zudem können an das Vorliegen gewichtiger öffentlicher Interessen dann keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden, wenn aus der Sicht der betroffenen Privaten einer Aufhebung der Unterschutzstellung weder der Vertrauensschutz noch die Rechtssicherheit ernstlich entgegenstehen, wie dies der Fall ist, wenn sie durch die Entlassung aus der Schutzmassnahme in aller Regel begünstigt würden. Auch unter diesen Aspekten kann somit nicht gesagt werden, dass die Aufhebung der Unterschutzstellung nicht zulässig wäre.

b) Da vorliegend weder die denkmalpflegerische Bedeutung der streitbetroffenen Liegenschaft noch deren wichtige Zeugenfunktion umstritten sind und da sich auch die privaten Interessen der Betroffenen nicht in relevantem Masse geändert haben, erübrigt sich eine erneute Überprüfung dieser Aspekte. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass die streitbetroffene Liegenschaft neu im Bereich einer Planungszone liegt, weil dadurch zwar wohl allenfalls der Weiterbestand der Grünfläche, nicht jedoch jener der unbestrittenermassen ebenso schutzwürdigen Gebäude gesichert wäre. Wie die Vertreterin der Stadt anlässlich des Lokaltermins ausführte, wäre die Unterschutzbelassung der Gebäude bei gleichzeitiger Entlassung des dazugehörigen Parks aufgrund des offensichtlichen Ensemblecharakters der streitbetroffenen Liegenschaft nicht glaubwürdig. Das Gleiche muss aber zweifelsfrei auch umgekehrt gelten.

c) Somit bleibt zu prüfen, ob die im Jahre 1991 vorgenommene Interessenabwägung anders hätte ausfallen müssen, wenn die finanziellen Interessen des Gemeinwesens unter Zugrundelegung der heutigen finanziellen Situation in die Beurteilung mit einbezogen worden wären.

Dies ist nicht der Fall: Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Entscheid über die Unterschutzstellung nur gestützt auf eine Gesamtwertung erfolgen und dem wichtigen bundesrechtlichen Anliegen des Natur- und Heimatschutzes nicht zuwiderlaufen darf. Je bedeutender die Zeugeneigenschaft und damit die Schutzwürdigkeit eines Objektes, desto schwerwiegender müssen gegenläufige Interessen – wie etwa das finanzielle Interesse des Gemeinwesens – sein, damit auf eine Unterschutzstellung verzichtet werden darf. So hielt denn auch das Verwaltungsgericht zu Recht fest (VB 94/0072), wenn einem Objekt ein hoher Grad von Schutzwürdigkeit zukomme, dürften die finanziellen Überlegungen der Gemeinde nicht ausschlaggebend sein. In einem ähnlich gelagerten Fall, in welchem allerdings das bundesrechtliche Anliegen an der Einhaltung der Planungsgrundsätze gegenüber dem finanziellen Interesse einer Gemeinde abzuwägen war, kam das Bundesgericht zum Schluss, ersteres überwiege, sofern durch die der Gemeinde daraus erwachsende finanzielle Verpflichtung (in Form zu leistender Entschädigung aus materieller Enteignung)

nicht eine notstandsähnliche Situation entstünde (vgl. BGE 107 Ia 240 ff.). Unabhängig davon, ob dem Natur- und Heimatschutz eine ebenso grosse Bedeutung zugemessen werde wie der Einhaltung von Planungsgrundsätzen, verdeutlicht dieser Entscheid, dass finanzielle Überlegungen, welche einem ausgewiesenen, bedeutenden Anliegen des Bundesrechts entgegenstehen, diesem nur in speziell begründeten, finanziell gravierenden Situationen vorgehen können.

Solche Gründe liegen hier entgegen der Ansicht der Rekursgegner keinesfalls vor. Die von der Stadt im Heimschlagsfall zu erbringende Summe beläuft sich auf 6 Mio. Franken. Der Gesamtaufwand der Stadt betrug im Jahre 1995 total zirka 878 Mio. Franken bzw. nach Abzug interner Verrechnungen bereinigt zirka 760 Mio. Franken und wird gemäss Voranschlag 1996 total zirka 912 Mio. Franken bzw. bereinigt zirka 785 Mio. Franken betragen. Diese Beträge machen deutlich, dass eine zusätzliche Verpflichtung von 6 Mio. Franken (weniger als 0,8 % des bereinigten Gesamtaufwandes), denen zudem ein nicht unbeträchtlicher Gegenwert in Form des streitbetreffenen Grundstücks gegenübersteht (gemäss kantonaler Schätzungskommission im Jahre 1995 mit 2,7 Mio. Franken beziffert), zwar nicht vernachlässigbar und möglicherweise finanzpolitisch nicht opportun, jedoch in keiner Weise von derart einschneidenden Konsequenzen für den Finanzhaushalt der Stadt ist, dass das finanzielle Interesse überwiegen würde. Auf keinen Fall kann gesagt werden, durch die zu erbringende Summe von 6 Mio. Franken werde die Stadt in eine auch nur annähernd finanziell schwerwiegende oder gar notstandsähnliche Situation geraten. Würde bereits in einem solchen Fall das finanzielle Interesse des Gemeinwesens schwerer gewichtet als das Interesse an der Erhaltung des unzweifelhaft bedeutenden Natur- und Heimatschutzobjektes, bestünde angesichts der schlechten Finanzlage vieler Gemeinwesen die erhebliche Gefahr, dass inskünftig zahlreiche Schutzobjekte, für welche das Heimschlagsrecht geltend gemacht wird oder geltend gemacht werden könnte, aus dem Schutz entlassen bzw. gar nicht erst unter Schutz gestellt würden. Damit würde jedoch die Durchsetzung des bundesrechtlich verankerten Auftrages zum Schutz von Natur- und Heimatschutzobjekten auf unhaltbare Weise erschwert. Es bestünde namentlich auch die Gefahr, dass ausgerechnet wertvolle Schutzobjekte oder solche mit grösseren Freiflächen nicht mehr genügend konsequent von Schutzmassnahmen erfasst würden, was mit dem Institut des Natur- und Heimatschutzes unvereinbar wäre.

d) Es ist demnach angesichts der unbestrittenermassen wichtigen Zeugenfunktion der streitbetreffenen Liegenschaft davon auszugehen, dass die Interessenabwägung trotz der geänderten finanziellen Lage der Stadt auch heute erneut zugunsten der Unterschutzstellung ausfallen müsste. Dies um so mehr, als gemäss Angaben des Stadtrates bislang in der Stadt kein vergleichbares Objekt unter Schutz gestellt (und entschädigt) wurde.

9. Zusammenfassend ist der angefochtene Beschluss in Gutheissung des Rekurses aufzuheben.