

ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nr. 0180/2018 vom 5. Dezember 2018

ZH Baurekursgericht, 2018-12-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE III Nr. 0180_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_III_Nr._0180_2018)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nr. 0180/2018 du 5 décembre 2018

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nr. 0180/2018 del 5 dicembre 2018

Regeste

Die Polititische Gemeinde Fällanden rekurrierte als Grundeigentümerin von zwei Parzellen im einbezogenen Gebiet gegen die Schutzverordnung der kantonalen Baudirektion. Das Baurekursgericht wies den Rekurs der Gemeinde ab und hielt am Ende fest, der festgelegte Schutzzumfang sei bezüglich der rekurrentischen Parzellen nicht zu bestanden.

Erwägungen

E. 3

Die angefochtene Verordnung wurde nebst der eingangs erwähnten Grundeigentümerin von weiteren Grundeigentümern angefochten, welche Verfahren indes teilweise andere Themengebiete beschlagen. Mit Blick auf den Endentscheid sind die einzelnen Rekursverfahren zweckmässigerweise gemäss den zu behandelnden Themenbereichen zusammenzufassen. R3.2018.00077 Seite 4

Der vorliegende Entscheid betrifft nur das vorliegende Rekursverfahren G.- Nr. R3.2018.00077. Die anderen Rekursverfahren mit den G.-Nrn. R3.2018.00080, R3.2018.00081, R3.2018.00082 und R3.2018.00093 sowie R3.2018.00079 werden mit dem vorliegenden Entscheid koordiniert behandelt und eröffnet.

E. 4

Die streitbetroffenen Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II liegen im Ortsteil Pfaffhausen der Gemeinde Fällanden inmitten eines in den 1960er-Jahren erschlossenen Einfamilienhausgebietes. Gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung (BZO) liegen sämtliche Grundstücke in der Wohnzone W1. Die Siedlungen wurden nach Plänen der Architekten Bridel & Spirig in drei Etappen erstellt. Die Siedlung Sängglen bestand zunächst aus 31 Einfamilienhäusern und einem Mehrfamilienhaus (Postadressen: Sängglen- und Mooswiesstrasse). Direkt anschliessend wurden in der gleichen Art und Gestaltung neun Einfamilienhäuser am Lindenweg erstellt, die ebenfalls zur Siedlung Sängglen gezählt werden (Postadressen: Lindenweg). In den 1970er Jahren entstand wiederum nach Plänen derselben Architekten die benachbarte Siedlung Pfaffenstein II, bestehend aus 11 Einfamilienhäusern und einem Kindergarten (Postadressen: Pfaffensteinstrasse und Alte Zürichstrasse). Die meisten Grundstücke in beiden Siedlungen sind mit bau- und ausnutzungsbegrenzenden Servituten zu Gunsten von Nachbargrundstücken belegt, um bauliche Veränderungen zugunsten des einheitlichen Siedlungsbildes einzuschränken (act. 13.7). Im Jahre 2002 wurde von der Baudirektion erstmals ein Gutachten der Kantonalen Denkmalpflegekommission (KDK) in Auftrag gegeben. Das Gutachten vom 10. Juni 2003 (act. 13.3) empfahl der Gemeinde, "die architektonische und baukünstlerische Qualität der Wohnsiedlung an der Sängglenstrasse in Pfaffhausen mit den zur Verfügung stehenden

planerischen Mitteln zu erhalten". Schutzmassnahmen wurden seitens der Gemeinde Fällanden in der Folge nicht angeordnet. Im November 2011 beauftragte die Baudirektion aufgrund allmählicher Veränderungen der Substanz und des Gesamteindrucks der Siedlungen die KDK mit der Erstellung eines zweiten Gutachtens. In diesem zweiten Gutachten R3.2018.00077 Seite 5

am 3. April 2012 (act. 13.4) kam die Kommission zum Schluss, dass es sich bei den Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II um Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung handelt (S. 2). Damit ging nach Auffassung der Baudirektion die Zuständigkeit für die Anordnung von Schutzmassnahmen von der Gemeinde Fällanden an die Baudirektion über. Mit zwei Informationsveranstaltungen orientierte die kantonale Denkmalpflege die betroffenen Grundeigentümer über die vorgesehenen Schutzmassnahmen. In der Folge wurde ein Entwurf für eine Schutzverordnung erarbeitet. Mit Schreiben vom 11. Juli 2014 wurde der Entwurf den Grundeigentümern zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Stellungnahme zugestellt. Gleichzeitig wurden der Gemeinderat Fällanden sowie die Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) gestützt auf § 211 Abs. 1 Satz 2 PBG angehört (act. 13.21 und 13.22). Die ZPG und der Gemeinderat Fällanden stellten keine Anträge. Der überarbeitete Entwurf wurde in der Folge der Baudirektion zum Entscheid überwiesen. Diese verzichtete in der Folge unter Verweis auf die entgegenstehenden privaten Interessen der Grundeigentümer auf eine Unterschutzstellung (act. 13.11). Dieser Entscheid wurde rekursweise beim Baurekursgericht des Kantons Zürich angefochten. Das Baurekursgericht hiess die Rekurse mit Entscheid BRGE III Nr. 0150/2016-0174/2016 vom 24. August 2016 (act. 13.12) teilweise gut und wies die Sache zur erneuten und detaillierten Abklärung der Verhältnismässigkeit an die Baudirektion des Kantons Zürich zurück. Der Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. In der Folge bereitete die Baudirektion die nun angefochtene Verordnung vor und ordnete zudem mit Verfügung vom 21. November 2016 vorsorgliche Schutzmassnahmen an (act. 13.13). Mit Schreiben vom 28. April 2017 (act. 13.14) wurde der Entwurf wiederum den Eigentümerinnen und Eigentümern zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zur Stellungnahme zugestellt. Gleichzeitig wurden der Gemeinderat Fällanden sowie der regionale Planungsverband ZPG angehört (act. 13.15 und 13.16). Die ZPG stellte keine Anträge (act. 13.17). Der Gemeinderat Fällanden wies darauf hin, dass der Schutzzumfang nicht über die bestehenden Dienstbarkeiten hinausgehen sollte (act. 13.18). Bei den betroffenen Grundeigentümern äusserte sich eine knappe Mehrheit nicht. In den eingegangenen Stellungnahmen der Grundeigentümer (act. 13.20) wurde eine Unterschutzstellung generell oder R3.2018.00077 Seite 6

aber der vorgesehene Schutzzumfang abgelehnt. Es wurde insbesondere geltend gemacht, der Schutzzumfang sei zu umfassend und würde keine Anpassungen an geänderte Bedürfnisse und Anforderungen zulassen. Die Baudirektion passte daraufhin den Schutzzumfang punktuell nochmals an. Auf die Unterschutzstellung der offenen Kamine wurde verzichtet. Der Schutzzumfang bezüglich der Fenster und des Aussenraums wurde umformuliert, Aussagen zur baulichen Erweiterung des Kindergartens ergänzt und die Formulierung betreffend energetische Massnahmen angepasst. Mit dem nun angefochtenen Entscheid der Baudirektion Kanton Zürich vom 26. April 2018 wurde schliesslich die Verordnung zum Schutz der Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II erlassen.

Die Rekurrentin wirft vorab die Frage auf, ob ihre Grundstücke überhaupt von der strittigen Verordnung erfasst seien. Die zur Verordnung zugehörigen Pläne seien etwas unklar. Man habe aber aufgrund der expliziten Erwähnung der Parzellen sicherheitshalber ein Rechtsmittel eingereicht. Hierzu ist zur Klärung der Verhältnisse festzuhalten, dass die Grundstücke der Rekurrentin in der Verordnung ausdrücklich aufgeführt sind. Auch die Auflistung der zu erhaltenden einzelnen Elemente in der Schutzverordnung (vgl. Ziffer 8 nachstehend) – wobei die zu erhaltende Ausstattung der Sängglenstrasse und des Aussichtspunktes detailliert und explizit erwähnt sind – zeigt deutlich, dass die rekurrentischen Grundstücke von der Schutzverordnung erfasst sind. Ebenso geht aus dem Plan 3 der Verordnung "Schutzwürdige Substanz" eindeutig hervor, dass die rekurrentischen Grundstücke integral schutzwürdig sind und damit zum Anwendungsbereich der Schutzverordnung gehören. Damit kann die von der Rekurrentin aufgeworfene Frage offenbleiben, weshalb nicht auch die Strassenparzellen der Mooswiesstrasse, der Alten Zürcherstrasse und des Lindenwegs in der Schutzverordnung explizit aufgeführt sind und weshalb gemäss Plan 1 zur Schutzverordnung keine der Strassenparzellen – eingeschlossen die Sängglenstrasse – zur geschützten Umgebung zählt. Dass die streit betroffenen Parzellen vom Schutzzumfang erfasst werden, wird dadurch nicht infrage gestellt. Zu bemerken ist, dass alle genannten Strassen gemäss Plan 1 der Verordnung in deren Geltungsbereich liegen. Die in diesem Plan R3.2018.00077 Seite 7

grün markierte "geschützte Umgebung" umfasst nur die Gärten bzw. den Umschwung der Gebäude. Der Schutzzumfang – integral schutzwürdig, konzeptionell schutzwürdig oder nicht schutzwürdig – ergibt sich aus Plan 3 "Schutzwürdige Substanz Aussenraum". Die schützenswerten Elemente werden in Dispositivziffer IV.2 der Verordnung benannt. Darin, dass die betroffenen Strassen in unterschiedlicher Hinsicht schützenswert sind, liegt kein Widerspruch.

E. 6

Die Rekurrentin wendet gegen die erfolgte Unterschützstellung zusammengefasst das Folgende ein: Für den Einbezug der rekurrentischen Grundstücke finde sich kaum eine sachliche Rechtfertigung. So sei auch in der strittigen Schutzverordnung weder bezüglich der Sängglenstrasse noch des Aussichtsplatzes eine denkmalpflegerische Aussage zu finden. Vielmehr würden sich die rekursgegnerischen Schutzwürdigkeitsüberlegungen in den beiden Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II erschöpfen, wozu aber die Strassenparzelle und der Aussichtsplatz nicht gehörten. Die beiden Grundstücke seien denn auch nicht mit ausnützungsbeschränkenden Servituten belastet. Demzufolge seien die Sängglenstrasse und der Aussichtsplatz mit Sitzbänken, Stützmauern, Treppen und Gehölzen vom Geltungsbereich respektive vom Schutzzumfang auszunehmen. Die Rekurrentin wendet sich damit mit ihren Vorbringen nicht gegen den Erlass der Schutzverordnung als solchen, sondern einzig gegen den Einbezug der rekurrentischen Grundstücke.

E. 7

Somit zu prüfen, ob es sich bei den mittels der angefochtenen Verordnung ebenfalls unter Schutz gestellten Grundstücken der Rekurrentin, welche innerhalb der Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II liegen, auch tatsächlich um Teile der Schutzobjekte handelt oder nicht. Dem Gutachten der KDK aus dem Jahre 2012 (act. 13.4) kann dazu Folgendes entnommen werden: Die 1960 bis 1964 erbaute Siedlung Sängglen inklusive die 1965 und

1968 erstellten angrenzenden Häuser am Lindenweg 5-15 sowie die 1971 und 1976 entstandene benachbarte Siedlung Pfaffenstein II mit dem Kindergar- R3.2018.00077 Seite 8

ten seien Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung. Insbesondere seien es sowohl typologisch aussergewöhnliche wie von der Architektur her qualitativ hochstehende Wohnsiedlungen aus der Epoche nach dem zweiten Weltkrieg. Es handle sich bei beiden Siedlungen um bedeutende Zeugen der Nachkriegsmoderne im Kanton Zürich. Im Jahre 1960 hätten die beiden Architekten Philip Bridel und Hugo Spirig zusammen mit dem Bauern und Landbesitzer Willi Hofstetter die Sängglen AG gegründet. Daraufhin hätten Bridel & Spirig einen gesamthaften Bauungsplan sowie die Projektpläne für die ersten Einfamilienhäuser erstellt. In drei Etappen seien dann Jahr für Jahr im Auftrag privater Bauhergruppenweise Einfamilienhäuser erstellt worden. 1966 seien die beiden turmartigen Mehrfamilienhäuser im Norden der Siedlung in Angriff genommen worden. Im Gegensatz zum Mehrfamilienhaus am Lindenweg 17 sei das Mehrfamilienhaus am Lindenweg 19 nicht für die Sängglen AG, sondern im Auftrag der Göhner AG errichtet, später verkauft und stark verändert worden. 1968 und 1976 seien die Siedlungen südlich des Lindenweges um weitere Einfamilienhäuser ergänzt worden. Obschon hier teilweise andere Architekten mitgewirkt hätten, sei die Gestaltungshoheit bei den Architekten Bridel & Spirig verblieben. Dieses Architekturbüro habe schliesslich auch die 1972 bis 1974 gebaute Siedlung Pfaffenstein II geplant. Stilistisch seien die ab 1960 entworfenen Flachdachbauten mit den Sichtbetonmauern und Holzverschalungen als höchst zeitgemäss und modern zu bezeichnen. Die Häuser seien in Gruppen von drei bis vier Einfamilienhäusern am Ende von kurzen Stichstrassen zusammengefasst. Es sei dies eine Sonderform der aufgelockerten Bebauungsform nach dem Vorbild des organischen Städtebaus. Die ein- bis zweigeschossigen Einfamilienhäuser, die zuweilen aneinandergelagert seien, würden sich in der vielfältigen Variation der grundrisslichen Organisation unterscheiden. Jedes Haus sei individuell mit Vor- und Rücksprüngen, Erkern und Nischen abwechslungsreich geformt. Auch in den Grundrissen sei eine virtuose typologische Differenzierung zu erkennen. Architektonisch konstant bleibe hingegen nicht nur die vielgestaltige Form des Baukörpers, sondern auch die einheitliche Materialisierung mit Sichtbeton, Holzverschalungen und Kupferblech. Der Innenausbau wie die Fassaden seien geprägt von wenigen Materialien in reduzierter Detaillierung und einer zurückhaltenden Farbigkeit mit Tönen vorwiegend in grau und beige und einzelnen Akzenten in schwarz. R3.2018.00077 Seite 9

Die Fassaden der Siedlung Pfaffenstein II würden Verwandtschaft zur Siedlung Sängglen und die gleichfarbigen Holzverschalungen aufweisen; die massiven Wände seien jedoch nicht mit Sichtbeton, sondern mit einem groben Spritzputz versehen. Die Wohn-/Essräume seien durch das Cheminée und teilweise durch Treppenstufen in verschiedene Bereiche zониert. Vom Wohn-/Essraum gelange man durch raumhohe Fenstertüren in den Garten und gemeinschaftlichen Aussenraum. Es bestehe ein dosierter Bezug zwischen Innen- und Aussenräumen. Dagegen seien die Zimmer als privatere Raumzellen mit Fensterbrüstungen konzipiert. Die Küchen hätten meist einen Zugang vom Flur und vom Wohn-/Esszimmer, sodass sie mit den gemeinschaftlichen Räumen verknüpft würden und nicht als abgeschlossene Räume wirkten. Sozial- und wirtschaftsgeschichtlich würden die beiden Siedlungen im Vergleich zu anderen verdichteten Bebauungsformen eine sowohl zeittypische wie originelle Position einnehmen. Die beiden Siedlungen stünden dabei für

die allgemeine Zunahme von Wohlstand und Einfamilienhäusern sowie für innovative Siedlungsformen der 1960er Jahre. Gartengeschichtlich repräsentierten die gliedernden und zwischen den Baukörpern durchfliessenden Grünflächen das Ideal der natürlichen Gestaltungsweise der Moderne. Die kunstvolle Verwendung von Gehölzen mit pittoreskem Habitus, der Verzicht auf Formgehölze sowie die Vorliebe für skandinavisch anmutende Bepflanzungsaspekte seien typische Darstellungen von Natur zu jener Zeit. Auf trennende Zäune und Mauern sowie auf Nutzgärten und Schmuckbeete sei zugunsten einer parkartigen Landschaft verzichtet worden. Bäume seien dabei gezielt in spannungsvollen Gruppen und aufgrund ihres pittoresken und skulptural wirkenden Habitus gewählt und verteilt worden. Das Bepflanzungskonzept sei heute noch erhalten und gut ablesbar. Die Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II wiesen hohe städtebauliche, architektonische, typologische sowie landschaftsarchitektonische, aber auch sozial- und wirtschaftshistorische Qualitäten auf. Aus architekturgeschichtlicher Sicht komme ihnen gegenüber vergleichbaren Bauten in der Region, im Kanton Zürich und darüber hinaus ein hoher Stellenwert zu. Die Siedlungen liessen sich an den grossen internationalen Vorbildern ihrer Zeit messen. Als Vorbilder könnten sowohl Frank Lloyd Wright für die vielgestaltigen Grundrisse und Differenzierungen in der Raumdisposition als auch R3.2018.00077 Seite 10

Ludwig Mies van der Rohe in Bezug auf die Reduktion von Formen, Farben und Materialien genannt werden. Die meisten Häuser seien in ihrem ursprünglichen Habitus gut erhalten, bei anderen Häusern seien hingegen schon beeinträchtigende Veränderungen vorgenommen worden. Die städtebauliche Struktur der Siedlung Sängglen sei weitherum einzigartig. Die gruppenweise Anordnung von drei bis vier Einfamilienhäusern an kurzen Stichstrassen entlang von Quartierstrassen sei eine Antwort auf die zunehmende Überbauung des Landes mit einem gleichmässigen Teppich von Einfamilienhäusern gewesen. Anders als die typischen gleichförmigen Einfamilienhausquartiere seien die einzelnen Häuser zu kleinen Gruppen zusammengefasst worden, was weitläufigere Grünflächen erlaubt habe. Die einheitliche Erscheinung sei auf die über Jahre konstante Planung durch die Zürcher Architekten Philip Bridel und Hugo Spirig zurückzuführen, in deren Werk vor allem die Siedlung Sängglen einen wichtigen Stellenwert einnehme. Die weitgehend intakt erhaltenen Einzelbauten und der verbindende Grünraum seien vor Veränderungen unbedingt zu bewahren und zukünftige bauliche Eingriffe, Renovationen und Baumfällungen seien von der Denkmalpflege zu begleiten. Der vorgeschlagene Schutzzumfang wurde im Gutachten detailliert dargestellt und umfasst im Wesentlichen die Siedlungsstruktur, die Erschliessung, das Grünraumkonzept, die Formenvielfalt, die Dachgestaltung, die bestehende Materialisierung, die Geschossigkeit, die innere Raumstruktur und Erschliessung sowie die Materialisierung des Innenraums.

E. 8

Die Baudirektion kommt in der angefochtenen Verfügung gestützt auf das Gutachten der KDK ebenfalls zum Schluss, es handle sich bei den Siedlungen um ein Schutzobjekt von überkommunaler Bedeutung. Die Baudirektion folgt in ihren ausführlichen und detaillierten Erwägungen im Sinne einer eigenen Würdigung (act. 3 S. 4) weitgehend den Ausführungen im wiedergegebenen Gutachten und verweist dabei auf die hohe Qualität und die Wichtigkeit der Siedlungen als architektur- und gartengeschichtliche Zeugen; die städtebauliche Struktur der Siedlungen sei weitherum einzigartig. Nach dem Grundsatz der Verdichtung hätten in der Nachkriegs- R3.2018.00077 Seite 11

zeit zahlreiche Architekten in Europa neue Bebauungsformen gesucht. At- riumhäuser, Teppichsiedlungen und Terrassenhäuser seien die am weites- ten verbreiteten innovativen Ansätze dazu gewesen. Ein mögliches Be- zugsprojekt für die Siedlung Sängglen stelle das Einfamilienhaus-Quartier im finnischen Rovaniemi dar, das Alvar Aalto in den 1950er Jahre projek- tiert habe; es zeige eine Erschliessungsstruktur wie die Verästelung einer Pflanze. Der organische Städtebau sei denn auch ein viel diskutiertes Motto der Nachkriegszeit. Ein Vorbild habe der Architekt Benedikt Huber 1957 in der Zeitschrift Werk publiziert; seine schematische Überbauungsskizze nehme genau das Bebauungsmuster der Siedlung Sängglen vorweg. In Fällanden hätten die Architekten Bridel & Spirig dann die Gelegenheit ge- funden auf dem grösseren zusammenhängenden Stück Land, diese offen- bar in der Luft liegende Idee in die Tat umzusetzen. Ihr Verdienst sei es, diese neuartige Überbauungsart bei der Gemeindeverwaltung durchgesetzt und über die Jahre hinweg konsequent umgesetzt zu haben. Durch die be- wusst konzipierte Siedlungsstruktur hätten die Einfamilienhaus-Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II nicht nur hohe städtebauliche und aussen- räumliche Qualitäten, sondern sie hätten damals auch eine Antwort gege- ben auf die Zersiedelung der Landschaft, die weit über ihre Entstehungszeit hinaus Gültigkeit haben sollte. Die Baudirektion attestierte den Siedlungen deshalb auch eine sozial- und wirtschaftsgeschichtliche Bedeutung. So hielt die Baudirektion unter ande- rem auch fest, die Siedlungen würden das Ideal der natürlichen Gestal- tungsweise der Moderne repräsentieren und sich durch ein stark einheitlich gedachtes Konzept auszeichnen, dass nach wie vor in grossen Teilen ge- wahrt sei und trotz des Belassens von Raum für individuelle Wünsche eine starke Gestaltungskraft besitze. Die Siedlungen könnten daher mit bedeu- tenden Zeugen der Moderne verglichen werden und seien diesen in vielen Bereichen ebenbürtig. Die beiden Siedlungen wurden von der Baudirektion zusammengefasst wie folgt unter Schutz gestellt: Schutzziel - Schutzziel sei die weitgehende Erhaltung des ursprünglichen Sied- lungskonzepts mit einem einheitlichen Erscheinungsbild der Bauten und des Aussenraumes, der baulichen Grundstruktur, der Erschlies- sung sowie der entstehungszeitlichen Bausubstanz. Wesentlich sei

R3.2018.00077 Seite 12

der Charakter der vielgestaltigen Form der Baukörper, die einheitli- che Materialisierung in Sichtbeton (Putzfassaden), Holzverschalung und Kupferblech sowie die sanfte Geländemodellierung der Umge- bung mit offenen Ein- und Durchblicken. Die zulässigen baulichen Veränderungen würden mit dieser Schutzverordnung geregelt. Auch nach der Unterschutzstellung sei die bisherige Nutzung der Gebäude gewährleistet.

Schutzbestimmungen - Genereller Schutz: Die zu den Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II gehörenden Gebäude und ihre Umgebung (Gärten) dürften als Teil der Schutzob- jekte nicht abgebrochen bzw. beseitigt werden. Die jeweilige Eigen- tümerschaft dürfe deshalb ohne vorgängige Zustimmung der Baudi- rektion des Kantons Zürich keine baulichen Änderungen vornehmen und keine Unterhaltsarbeiten ausführen, welche die äussere Wirkung des Gebäudes sowie dessen Umgebung berührten oder dessen Zeugenwert beeinträchtigen könnten. - Detaillierter Schutzzumfang: Siedlungsstruktur - die Siedlungsstruktur der Siedlungen Sängglen und Pfaffen- stein II mit kleinen Häusergruppen und dazwischenliegenden Grünzügen (siehe Plan 2) - die Erschliessung der Häuser mit Stichstrassen und Kehrplätzen - die strikte Ausrichtung der Bauten an den Nordsüd- und West- ostachsen Bauten Gestaltung - die orthogonale Architektur ohne schräge Winkel - die Formenvielfalt mit Abstufungen, vorstehenden Wandschei- ben, Erkern, Nischen, gedeckten Sitzplätzen, eingezogenen Hauseingängen, Kaminen etc. - die in den Siedlungen

ursprünglich verwendeten Materialien, insbesondere Sichtbeton, Kalksandstein, Holzverschalung und Kupfer; in der Siedlung Pfaffenstein II die Putzfassaden; für R3.2018.00077 Seite 13

Farbanstriche die Farben Weiss (Fensterrahmen, Fenster, Roll- läden, Rafflamellenstoren) und "Sängglen-Grün" (Farbton NCS S 7005-G20Y) Fassaden - die rohen Sichtbeton- und Kalksandsteinwände; bei der Siedlung Pfaffenstein II: die groben Putzfassaden im Originalton - die Leichtbaukonstruktionen - die originalen Fenster- und Türöffnungen sowie die Oberlichter - die Fenster in ihrer Materialität, bauzeitlichen Farbgebung und Teilung, die Rollläden; ausserdem in Pfaffenstein II: die Verklei- dungen der Rafflamellenstoren und Rollläden aus natureloxier- tem Aluminium - die Eingangsfronten aus weiss und zum Teil Sängglen-Grün ge- strichenem Holz mit teilweisen Glaseinsätzen Dächer - die Flachdächer in Holzkonstruktion mit Kupferabdeckungen in den bestehenden Dimensionen samt den Details der originalen Spenglerarbeiten, bei der Siedlung Pfaffenstein II das horizonta- le Holztäfer an den Deckenstirnen der Flachdächer - die Dachuntersichten mit den integrierten Revisionsöffnungen für Rollläden und Rafflamellenstoren Inneres - die konstruktive Gebäudestruktur, die tragenden Wände und De- cken sowie die Erschliessung der Häuser Aussenraum Nach Vorgabe des Plans 3 "Schutzwürdige Substanz Aussenraum" seien die aufgelisteten Elemente schützenswert: - die Lage und Dimensionierung der Erschliessungsstrassen so- weit sie im Geltungsbereich der Schutzverordnung liegen sowie die asphaltierten Höfe und Eingangsbereiche und deren Baum- und Rabattenflächen - die weichen, fliessenden Geländemodellierungen R3.2018.00077 Seite 14

- der Gehölzbestand, und zwar Waldföhren (Pinus Silvestrus), Trompetenbäume (Catalpa bignonioides) und Lärchen (Larix de- cidua) sowie die Obstbäume (Plan 2) - zwei Quellen und deren Gestaltung zu Teichen - die Ausstattung mit Strassenlaternen mit Betonmasten, Pergolen sowie Findlingen und Bollensteinen ausserdem bei Bauphase Lindenweg und Pfaffenstein II: - die Betonstützmauern mit grober Putzfassade - der Aussichtsplatz mit vorhandenen Sitzbänken, Stützmauern mit grober Putzfassade, Treppen, Gehölze Bei Fällung, Neugestaltung und Neupflanzung sei das Leitbild (Plan 2) massgebende Beurteilungsgrundlage. Folgende Charakteristika seien massgebend: - die in den Aussenräumen ursprünglich verwendeten Materialien: Waschbeton, Betonplatten (50x50 cm), Betonverbundstein, As- phalt und Sichtbeton - der Verzicht auf Einfriedungen aller Art zwischen den Liegen- schaften oder an Strassen und Wegen - die offenen Grünzüge und langen Grünräume mit den Blickbe- ziehungen (Plan 2) - die Strauchgruppen in ihrer ursprünglichen Lage (Plan 2). Bauliche Massnahmen - Für frühere bauliche Änderungen an Gebäuden und im Aussenraum, welche nicht der vorliegenden Schutzverordnung entsprechen, aber von der Gemeinde rechtskräftig bewilligt worden seien oder für wel- che keine baurechtliche Bewilligung notwendig gewesen sei, gelte die Bestandesgarantie. - Die original erhaltenen Gebäude und Gebäudeteile sowie der Aus- senraum seien durch geeignete Massnahmen zu erhalten und wirk- sam vor Beeinträchtigungen und Beschädigungen zu schützen. - Die geschützten Teile seien im Original zu erhalten. Wo ein Ersatz von geschützten Teilen unumgänglich sei, seien wiederum so weit- gehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden. Die Denkmalpflege sei zu den entsprechenden Entscheiden beizuziehen. R3.2018.00077 Seite 15

- Die Siedlung Sängglen weise grundsätzlich ein Erweiterungspotential von einem Zehntel der anrechenbaren Gebäudefläche auf. Die Siedlung Pfaffenstein II weise aufgrund der hohen Dichte kein Erweiterungspotential mehr auf. - Neue Anbauten wie neue Pergolen seien im Einzelfall unter Einhaltung der baurechtlichen Rahmenbedingungen möglich. Bauliche Erweiterungen, Anbauten wie Windfänge oder Wintergärten hätten sich in ihrer Gestaltung nach den massgeblichen Formen, Materialien und Ausprägungen zu richten und sich besonders gut in den wertvollen Bestand einzufügen. Schrägdächer seien nicht erlaubt. - Eine Umnutzung des Kindergartens Pfaffenstein, Vers.-Nr. 0922 sei bei hinfalliger Nutzung als Kindergarten möglich. Eine Mehrnutzung sei möglich, wenn diese einen Mehrwert zugunsten des Schutzobjektes bewirke. Zu diesem Zweck sei unter Zuhilfenahme geeigneter Methoden (wie Machbarkeitsstudien u.ä.) und in enger Zusammenarbeit mit der kantonalen Denkmalpflege ein Konzept zu erarbeiten. Eine mit einer Umnutzung in Zusammenhang stehende allfällige Umzonung in eine quartierübliche Wohnzone sei möglich. - Auf den Flachdächern könnten Solaranlagen erstellt werden. - Zusätzliche Gebäudeisolationen seien grundsätzlich unter Beibehaltung des äusseren Erscheinungsbildes innerhalb der bestehenden Konstruktion anzubringen. Die Dämmung der Kellerdecken, das Ausdämmen der Leichtbaukonstruktionen, die Dämmung des Daches unter Beibehaltung der filigranen Spenglerarbeiten sowie die energetische Aufwertung der Fenster sei zulässig. - Individuell ausgestaltete Bereiche seien unter Berücksichtigung des Schutzzumfanges möglich. - Veränderungen der Bepflanzung, des Gehölzbestandes sowie der originalen Gestaltung und Materialien im Aussenbereich seien unter Beachtung des Leitbildes und des Schutzzieles zu konzipieren. Eine Auslichtung des über Jahrzehnte dichter gewordenen Bewuchses sei ein langfristiges Ziel. 9.1.1. Schutzobjekte sind unter anderem Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die R3.2018.00077 Seite 16

als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG). Aus der vom Gesetz alternativ zur landschafts- oder siedlungsprägenden Wirkung vorausgesetzten Zeugeneigenschaft ergibt sich das Erfordernis, dass ein Objekt, über welches Schutzmassnahmen verhängt werden sollen, namentlich auf Grund seiner ortsbaulichen, baulichen oder ausstattungs-mässigen Eigenschaften von einer Epoche Zeugnis abzulegen, d.h. die betreffende Epoche zu veranschaulichen und im eigentlichen Wortsinne zu dokumentieren vermag. Allein der Umstand, dass ein Objekt einer Epoche zugeordnet werden kann, ist somit für die Bejahung der Zeugeneigenschaft noch nicht ausreichend. Zudem lässt das Gesetz auch die blosser Zeugeneigenschaft noch nicht genügen; das betreffende Objekt muss vielmehr ein wichtiger Zeuge sein. Diese Qualifikation kann sich aus verschiedenen, hier nicht abschliessend aufzuzählenden Gründen ergeben. Ein wichtiger Zeuge liegt namentlich dann vor, wenn die betreffende Baute auf Grund ihrer gesamten Beschaffenheit eine Epoche besonders aussagekräftig und qualitativ voll zu dokumentieren vermag. Mit dem Begriff der Epoche werden vom Gesetz auch Ereignisräume anvisiert, die zeitlich oder lokal vergleichsweise eng begrenzt sind und daher im Allgemeinen kaum als "Epochen" zu bezeichnen wären. Namentlich mit Blick auf die baukünstlerischen Epochen gilt sodann, dass auch Bauten, die Übergänge zwischen solchen bezeugen, Schutzobjekte sein können. Zu verlangen ist allerdings stets, dass die betreffende politische, wirtschaftliche, soziale oder baukünstlerische Epoche klar definiert werden kann. 9.1.2. Mit der Erfassung von Gebäuden und Gebäudegruppen, die

Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, bezweckt § 203 Abs. 1 lit. c PBG anders als mit dem Schutz wichtiger Zeugen nicht die Dokumentation geschichtlicher Epochen, sondern die Erhaltung qualifizierter Landschafts- und Siedlungsbilder. In der Praxis wird hierbei oftmals auch vom Situationswert eines Objektes gesprochen. Da das Gesetz die beiden Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung – Zeugeneigenschaft oder prägende Wirkung – alternativ aufzählt, lässt sich auch allein schon mit letzterer die Anordnung von Schutzmassnahmen an Gebäuden oder Gebäudegruppen R3.2018.00077 Seite 17

begründen. Allerdings rechtfertigt nicht jede Optimierung von Siedlungs- oder Landschaftsbildern die Anordnung von Schutzmassnahmen; die positiv prägende Wirkung muss vielmehr objektiv ausgewiesen und begründet sein, was etwa bei für das geschützte Ortsbild wichtigen Kernzonenbauten der Fall sein kann (VB 2009.00608 vom 4. Mai 2011). 9.2. Nach der Lehre kommt bei sich auf § 203 PBG stützenden denkmalpflegerischen Anordnungen den kommunalen und kantonalen Denkmalpflegebehörden eine besondere Entscheidungsfreiheit zu, da sie dabei im Grenzreich zwischen Rechtsanwendung und Ermessensbetätigung handeln. Die Entscheidungsfreiheit der Denkmalpflegebehörde bezieht sich namentlich auf die Frage der Qualifikation eines Objekts als wichtiger Zeuge, auf den konkret erforderlichen Umfang einer Schutzmassnahme und gegebenenfalls auf die Auswahl unter mehreren in Betracht fallenden Schutzobjekten. Die Rekursinstanz darf eine noch vertretbare Wertung der Denkmalpflegebehörde nicht durch eine abweichende eigene Wertung ersetzen. Auch bei Inventarentlassungen greift die Rekursinstanz nur bei sachlich nicht mehr vertretbaren Entscheidungen ein. Die Rekursinstanz verfügt damit insoweit über keine weitere Prüfungsbefugnis als das auf Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht. Die von der Rekursinstanz zu wahrende Zurückhaltung, so die Lehre weiter, steht nicht im Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie. Die Zurückhaltung greift daher nur, soweit es um die Würdigung örtlicher Verhältnisse oder um technische oder andere Fragen geht, die ein bestimmtes Fachwissen voraussetzen, zumal die Beratung durch Fachstellen ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist (§ 216 PBG). Dies ist nicht der Fall bei der Beantwortung der Frage, was unter einem wertvollen Baum oder Baumbestand bzw. Feldgehölze im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. f PBG zu verstehen ist (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 85 f.). Aus dem vorstehend Wiedergegebenen ergibt sich zutreffend, dass das Baurekursgericht (auch) die Frage, was unter einem Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG zu verstehen ist, frei beantworten kann. Zuzustimmen ist auch der Auffassung, dass die Kognition des Baurekursgerichts nicht davon abhängt, ob Anordnungen kommunaler oder kantonaler Denkmalpflegebehörden zu überprüfen sind. Im Übrigen kann der Lehre nur ein- R3.2018.00077 Seite 18

geschränkt beigetreten werden. Soweit dem Baurekursgericht die örtlichen Verhältnisse hinreichend bekannt sind, kann es diese in der Regel frei würdigen. Geht es um bautechnische Fragen, namentlich um solche der Erhaltung- und Renovationsfähigkeit von Schutzobjekten oder von Teilen hiervon, ist das Baurekursgericht als Fachgericht in Bausachen zu deren Beantwortung nicht weniger berufen als die Denkmalpflegebehörden, womit auch in dieser Hinsicht eine Kognitionseinschränkung nicht begründet wäre. Eine gewisse Zurückhaltung ist demgegenüber namentlich dann angezeigt, wenn es um die Frage der Qualifikation eines Objekts als wichtiger Zeuge, die Bestimmung des Umfangs einer Schutzmassnahme oder die Auswahl unter mehreren Schutzobjekten geht. Diesbezügliche

Beurteilungen sind mit einem spezifisch denkmalpflegerischen Fachwissen verbunden. Allerdings führt diese Zurückhaltung nicht etwa dazu, dass das Baurekursgericht gleich wie das Verwaltungsgericht auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt wäre (§ 20 Abs. 1 und § 50 VRG). Konsequenz ist vielmehr, dass das Baurekursgericht den angefochtenen Entscheid unter gebührender Berücksichtigung der Entscheidungsgründe der Denkmalpflegebehörde und in sorgfältiger, einlässlicher Auseinandersetzung mit diesen zu überprüfen hat. Dergestalt ist zwischen der Entscheidungsfreiheit der Denkmalpflegebehörde einerseits und dem Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz andererseits (Art. 77 der Kantonsverfassung [KV] und Art. 29a der Bundesverfassung [BV]) praktische Konkordanz herzustellen (Donatsch, § 20 Rz. 64 ff.). Im Übrigen kommt dem Baurekursgericht bei der Überprüfung von sich auf § 203 PBG stützenden denkmalpflegerischen Anordnungen in der Regel volle Kognition zu (§ 20 Abs. 1 VRG).

E. 10

Aufgrund des durchgeführten Augenscheines, anlässlich welchem die ganze Siedlung begangen wurde, sowie aufgrund des detaillierten Gutachtens vom 3. April 2012 ergab sich für das Baurekursgericht ein eindeutiges Bild bezüglich der Schutzwürdigkeit der streitbetroffenen Siedlungen. Die Siedlungen präsentieren sich als grossräumige stark durchgrünte Einheit von Einfamilienhäusern, welche in ihrer Gesamtheit geradezu parkartig in Erscheinung treten. Die diesbezüglichen Ausführungen in der angefochtenen Verordnung und im entsprechenden Gutachten haben sich anlässlich R3.2018.00077 Seite 19

des Augenscheines vollumfänglich bestätigt (vgl. dazu die ausführliche Fotodokumentation im Augenscheinprotokoll S. 8 ff.). Es kann deshalb in der Folge auf eine Wiederholung sämtlicher Elemente, welche schon im Gutachten und in der Verordnung aufgezeigt wurden, verzichtet werden. Hervorzuheben ist insbesondere, dass die einzelnen Häuser zumindest von Aussen eine weitgehend einheitliche Materialisierung und Formensprache aufweisen, wobei bei der Siedlung Sängglen vor allem Sichtbetonwände und Kupferblech als Flachdachabschluss und bei der Siedlung Pfaffenstein II Spritzputz und mit Sängglen-Grün gestrichenes Holztäfer als Flachdachabschluss Verwendung fand. Trotz dieser einheitlichen Materialisierung sind die einzelnen Gebäude mit unterschiedlichen Vorsprüngen, Nischen und Erkern individuell ausgestaltet. Sie sind ein typischer Ausdruck des Lebensgefühls der Moderne in den 1960er Jahren, wobei die Siedlung Pfaffenstein II aufgrund der späteren Erstellung bereits eine kompaktere Volumetrie aufweist und damit einer zeittypischen Entwicklung folgte. Die einzelnen Gebäude sind – wie sowohl im Gutachten als auch von der Baudirektion zutreffend umschrieben – jeweils zu kleinen Einheiten von drei oder vier Häusern am Ende von kurzen Stichstrassen zusammengefasst und bilden so kleine Gruppen innerhalb des umliegenden grosszügigen durchgehenden Grünraumes. Auf Einfriedungen wurde bis heute weitgehend verzichtet. Dies hat zur Folge, dass die Übergänge zwischen dem privaten und dem gemeinsamen Aussenraum optisch kaum wahrnehmbar sind. Diese fließenden Übergänge schaffen eine eindruckliche Grosszügigkeit und tragen wesentlich zur parkartigen Wirkung der Siedlungen bei. Zudem wurde dadurch ein der damaligen Zeit entsprechendes Musterbild einer kultivierten aber dennoch natürlich gestalteten Landschaft geschaffen, die trotz ihrer parkartigen Wirkung auch die Moderne und damit verbunden auch die Verkehrswege optimal integriert. Die architektonische Qualität der Häuser wird aufgrund der harmonischen Einbettung in das bestehende landschaftliche Umfeld erst auf den

zweiten Blick wahrgenommen, ist dann aber eindeutig erkennbar. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass durch die Anordnung und Ausgestaltung der Gebäude und des Umschwungs zusammen mit der Anordnung der Verkehrsflächen geradezu das Ideal des organischen Städtebaus abgebildet wird. Die Siedlungen können und müssen damit zweifel-

R3.2018.00077 Seite 20

los als beispielhafte Antwort der Nachkriegszeit auf die fortschreitende Zersiedelung gesehen werden. Um das vorstehend genannte Bild zu wahren, gehören selbstredend auch die relevanten Strassenparzellen und Freiflächen zum Schutzzumfang. Die Sängglenstrasse bildet hierbei eine der wichtigsten strukturbildenden Strassenzüge, da sie mitten durch die Siedlung Sängglen führt, die einzelnen Stichstrassen verbindet und die Siedlung gliedert. Ohne die Sängglenstrasse, wäre die Siedlungsstruktur nicht gewährleistet. Die Lage, Dimensionierung und Ausgestaltung derselben sind für das Schutzobjekt als Ganzes wesentliche und unverzichtbare Elemente. Wie erwähnt, bildet gerade auch der Einbezug der Verkehrswege in das bestehende landschaftliche Umfeld ein typisches Merkmal des organischen Städtebaus. Gleiches gilt es für den Aussichtspunkt zu sagen. Die parkartige Landschaft ist eines der prägenden Elemente schlechthin der hier streitbetroffenen Siedlung. Der Aussichtspunkt bildet damit in seiner Ausgestaltung eine wesentliche Freifläche, die dieses Element unterstützt. Die Ausstattung des Strassenzuges sowie des Aussichtspunktes ist für die architektonische Qualität der Siedlung ebenso wichtig, wie die äusseren Gestaltungsmerkmale der einzelnen Gebäude. Das Zusammenspiel dieser Elemente ist gerade Ausdruck des einzigartigen Charakters des Schutzobjektes und schafft das schützenswerte Gesamtbild. Die Baudirektion führt dazu zutreffend aus, dass die Bauweise und die technische Ausführung von Strassenlaternen das Bild einer Strasse und damit auch des umgebenden Quartiers prägen würden. Dies sei sowohl tagsüber mit den Kandelabern als sichtbares Element im Aussenraum als auch nachts insbesondere durch die Beleuchtungsverhältnisse mit Lichtkegel, -intensität und -temperatur der Fall. Auch wenn die Betonkandelaber einer damals üblichen und gebräuchlichen Standard-Strassenbeleuchtung entsprachen, macht sie dies für den Erhalt des Gesamtbilds der Siedlung nicht weniger wertvoll, widerspiegeln sie doch gerade ein typisches Element der entsprechenden Zeit. Somit ist die Schutzwürdigkeit sowohl mit Bezug auf den Eigenwert der Siedlungen als Gesamtobjekt als auch mit Bezug auf den Situationswert ausgewiesen. Der Grad der Schutzwürdigkeit ist aufgrund der Einzigartigkeit und der regionalen Bedeutung als sehr hoch zu werten. R3.2018.00077 Seite 21

E. 11

Gemäss den vorstehenden Ausführungen steht fest, dass es sich bei den streitbetroffenen rekurrentischen Grundstücken um wesentliche Bestandteile des Ensembles und damit ebenfalls um einen Bestandteil des Schutzobjektes handelt. Die Qualifikation eines Objektes als "wichtiger Zeuge" oder "wesentlich mitprägendes Element" für die Umgebung führt indes nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinne von § 205 und § 207 PBG, sondern nur, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjektes höher zu werten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen. Diese Interessenabwägung ist vorliegend ebenfalls strittig. 12.1. Die Rekurrentin macht bezüglich der Verhältnismässigkeit geltend, sie unterliege als kommunales Gemeinwesen ohnehin der gesetzlichen Selbstbindung gemäss § 204 PBG. Im Weiteren habe sie den Tatbeweis erbracht, dass sie hinsichtlich der beiden Gemeindeparzellen ihrer erwähnten Selbstbindungsverpflichtung durchaus nachkomme. So sei die Sängglenstrasse samt den

entsprechenden Werkleitungen und der dortigen Strassenbeleuchtung erst unlängst komplett saniert worden, womit dort kurz- und mittelfristig wohl keine baulichen Veränderungen zu erwarten seien, die von der Schutzverordnung überhaupt erfasst werden könnten. Nicht anders verhalte es sich mit dem Aussichtsplatz mit Sitzbänken, Stützmauern, Treppen und Gehölzen. Der Aussichtsplatz befinde sich seit jeher auf einer Trafostation, die ebenfalls gerade erst saniert worden sei. Der Aussichtsplatz und die Trafostation würden eine untrennbare Einheit bilden. Die Bewilligungskompetenz für die Trafostation unterliege aber primär dem Elektrizitätsgesetz (EleG) und dessen bundesrechtlichen Ausführungserlassen und bedürfe daher einer Plangenehmigung. Inwieweit dabei die kantonrechtliche Schutzverordnung überhaupt Berücksichtigung finde, liege nicht in der Kompetenz der Baudirektion. Im Rahmen der bereits erfolgten Sanierung der Sängglenstrasse und des Aussichtspunktes sei die Rekurrentin der kantonalen Denkmalpflege vor allem wegen des hohen Zeitdrucks bei den bereits initiierten Tiefbauarbeiten insoweit entgegenkommen, als sie auf den ursprünglich geplanten Komplettersatz der bestehenden Strassenbeleuchtung verzichtet und die alten Kandelaber aus Beton wiederverwendet habe; dafür seien sie jedoch mit R3.2018.00077 Seite 22

einem äusserlich weitgehend identischen aber neuen Leuchtenkopf ausgerüstet worden. Dadurch seien der Rekurrentin allerdings beträchtliche Mehrkosten erwachsen, ganz abgesehen von den damit verbundenen betrieblichen und verkehrssicherheitstechnischen Nachteilen, zumal die Wiederverwendung jahrzehntealter Beton-Kandelaber ein erhebliches Bruchrisiko sowie aufwendige Umrüstungen auf den neuen Leuchtkopf impliziert hätten. Ein Unterschied zu den normalerweise von der Rekurrentin bei Sanierungen verwendeten Kandelabern aus Stahl sei kaum und wenn überhaupt nur aus der Nähe zu erkennen. Betonkandelaber würden sodann heute längst nicht mehr serienmässig produziert. Dementsprechend wolle sich die Rekurrentin vorbehalten, die Strassenbeleuchtung in der Sängglenstrasse dereinst ebenfalls durch eine zeitgemässe Materialisierung ersetzen zu können. So habe auch das Bundesgericht erst unlängst bestätigt, dass sich Holzfensterläden von hochwertigen Aluminiumfensterläden mit demselben Lamellenbild kaum unterscheiden liessen, sonderst erst bei eingehender Betrachtung aus kurzer Distanz erkennbar seien. Ein Beharren auf Holzfensterläden sei daher unverhältnismässig (BGr 1C_578/2016). Nicht anders verhalte es sich mit den Betonkandelabern in der Sängglenstrasse. Neue Kandelaber aus Stahl liessen sich beliebig einfärben und seien bei einem matt-grauen Farbanstrich kaum von den alten Betonkandelabern zu unterscheiden. Im Übrigen verwehre sich die Rekurrentin gegen die rekursgegnerische Pauschalanordnung, wonach jegliche baulichen und technischen Massnahmen wie Ausbrüche, Bohrungen, Leitungsverlegungen, Abdeckungen, Isolationen u.ä. mit der kantonalen Denkmalpflege abzustimmen seien. 12.2. Der angefochtenen Anordnung kann bezüglich der Verhältnismässigkeit folgendes entnommen werden: In Abwägung des dargestellten Zeugniswerts, der sich insbesondere aus den aufgeführten städtebaulichen, architektonischen, typologischen sowie landschaftsarchitektonischen, aber auch sozial- und wirtschaftshistorischen Qualitäten der Siedlung ergebe, unter Hinweis auf die Erwägungen des Baurekursgerichtes in seinem Rückweisungssentscheid sowie unter Berücksichtigung, dass eine adäquate Nutzung R3.2018.00077 Seite 23

des Bestandes auch nach der Unterschutzstellung weiterhin gewährleistet sei, bzw. dass die Eigentümerschaften in der Nutzung ihrer Liegenschaften nicht mehr als durch die bereits heute geltenden Privatservitute oder die geltenden Bauvorschriften eingeschränkt würden

und dass bauliche Erweiterungen im Rahmen des noch vorhandenen Nutzungspotentials weiterhin möglich seien, müsse das öffentliche Interesse am Erhalt der Siedlungen höher gewichtet werden, als die privaten Interessen am uneingeschränkten Eigentum und freier baulicher Gestaltung. Bei einer weiteren Reduktion des Schutzzumfanges bestünde die Gefahr, dass der durch die einheitliche Wahl der Details, der Formen und der Materialien entstehende kohärente Gesamteindruck gestört würde. Die Schutzwürdigkeit der Siedlungen ergebe sich nicht primär aus einzelnen Elementen der Gebäude und des Aussenraums oder einzig aus der Siedlungsstruktur, sondern vielmehr aus deren Verbindung und dem daraus entstehenden Gesamtbild.

13.1. Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Das Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne verlangt, dass eine Schutzmassnahme durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist. Nur in diesem Fall ist sie Massnahme für den Privaten zumutbar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 556 ff.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen im engeren Sinne vermag das finanzielle Interesse an einer gewinnbringenden oder gar höchstmöglichen Ausnutzung einer Liegenschaft für sich allein das öffentliche Interesse an Denkmalschutzmassnahmen grundsätzlich nicht zu überwiegen (BGE 120 Ia 270 ff., E. 6c). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass den wirtschaftlichen Interessen privater Eigentümer bei der Interessenabwägung überhaupt keine Bedeutung zukommt. Sehr erhebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses durchaus im Wege stehen. Hingegen müssen unter Umständen auch sehr grosse finanzielle Interessen der Grundeigentümer öffentlichen Interessen weichen, weil das Gemeinwesen sonst kaum noch Bauten unter Schutz stellen könnte. Die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darf nicht isoliert nur anhand der zu erwartenden finanziellen Aufwendungen beurteilt wer-

R3.2018.00077 Seite 24

den. Vielmehr ist im Rahmen der Interessenabwägung auch das Mass des öffentlichen Interesses an der Unterschutzstellung und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen. Dabei sind Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist (BGr 1C_168/2012 vom 2. November 2012, E. 6.4, mit weiteren Hinweisen).

13.2. Eine Abwägung zwischen öffentlichen Interessen an der Erhaltung eines Schutzobjekts und den privaten Interessen an einer möglichst freien Nutzung des Grundstücks kann nach dem vorstehend Gesagten nur vorgenommen werden, wenn die Qualität des Objekts als wichtiger Zeuge bekannt ist. Dies ist vorliegend der Fall. Es handelt sich um ein einzigartiges und hochrangiges Schutzobjekt (vgl. vorstehend Erwägungen unter Ziffer 10.).

14.1. Das öffentliche Interesse an einer Unterschutzstellung ist aufgrund des nachweislich hochgradigen Eigen- und Situationswertes als sehr hoch zu qualifizieren. Auch wenn eine Institution der Selbstbindung unterliegt und diese damit zur Wahrung der Schutzinteressen verpflichtet ist, kann sie dennoch Adressat von Schutzverfügungen- oder verordnungen sein. Dies ist vor allem dann wichtig, wenn die betreffende Institution die erforderlichen Massnahmen nicht oder nicht genügend treffen will (Fridolin Störi, Die Selbstbindung nach zürcherischem Recht, in: PBG aktuell 3/2012, S. 6, mit Hinweis auf RB 1985 Nr. 95). Mithin steht die Selbstbindung gemäss § 204 PBG einer förmlichen Unterschutzstellung nicht entgegen. Vielmehr lassen gute Gründe derartige besondere Massnahmen gerade für Grundstücke des Gemeinwesens als systemkonform, sinnvoll und damit zulässig erscheinen. Die Bindung des Gemeinwesens

wird in § 204 PBG lediglich abstrakt umschrieben, so dass die Vorschrift den nach § 207 PBG jeweils gebotenen detaillierten Inhalt der Schutzmassnahmen nicht hinreichend verdeutlicht (vgl. RB 1985 Nr. 95, E. 2.a). So ist im vorliegenden Fall nicht von vornherein klar, inwieweit die Strassenparzelle der Sängglenstrasse und der Aussichtsplatz zu erhalten sind. So strebt die Rekurrentin bereits heute das Ziel R3.2018.00077 Seite 25

an, die genannten schützenswerten Elemente dereinst durch zeitgemässe Materialien zu ersetzen, was gewisse Zweifel weckt, ob mit der Selbstbindung allein die Durchsetzung der Schutzziele genügend umgesetzt würde. Die von der Rekurrentin angeführte Selbstbindung der Gemeinde vermag somit den Erhalt der nachweislich in hohem Grad schutzwürdigen Siedlungen insbesondere aufgrund der regionalen Bedeutung und der entsprechend vom Kanton beanspruchten Zuständigkeit (§ 211 Abs. 1 PBG) nicht genügend zu gewährleisten. Strittig bleiben somit der Schutzzumfang und die Schutzfähigkeit der beiden Grundstücke sowie die finanzielle Interessenabwägung. 14.2. Der von der Baudirektion festgelegte Schutzzumfang ist betreffend der rekurrentischen Parzellen nicht zu beanstanden. Wie der vorstehend unter Ziffer 8 zusammengefassten Verordnung zu entnehmen ist, erfolgte gerade im Aussenbereich eine sehr detaillierte Auflistung der schützenswerten Elemente. So sind sowohl für die Gebäude und dazugehörige Gärten als auch für den Pflanzenbestand zahlreiche charakteristische Elemente als schützenswerte und damit zu erhaltende Substanz aufgeführt. Gerade die äusseren Gestaltungsmerkmale der Gebäude bilden neben der Aussenraumgestaltung das wichtigste prägende Element der Siedlungen und sind Ausdruck der hohen architektonischen Qualität und zudem unabdingbar für die Wahrung der Einheitlichkeit der Siedlungen. Gleiches muss dann selbstredend auch für die typischen Ausgestaltungsmerkmale der dazugehörigen Strassenzüge und des Aussichtsplatzes gelten. Die Schutzwürdigkeit der Siedlungen liegt, wie die Baudirektion zu Recht ausführt, gerade im Zusammenspiel der gewählten Anordnung der Gebäude, der einzelnen Elemente der Gebäude und des Aussenraumes. All diese Elemente sind daher für den Erhalt des Schutzobjektes als solches unabdingbar. Am durchgeführten Augenschein zeigte sich denn auch deutlich, dass entgegen den Ausführungen der Rekurrentin durchaus ein massgeblicher Unterschied zwischen den Betonkandelabern an der Sängglenstrasse und den modernen Kandelabern zu erkennen ist. Auf den Fotografien lässt sich dies nicht gleich gut ablesen, wie direkt vor Ort. Für das Gericht war indes der Unterschied vor Ort auch aus einer Distanz von einigen Metern gut zu erkennen. R3.2018.00077 Seite 26

Der festgestellte hohe Eigen- und Situationswert kann damit entgegen der Ansicht der Rekurrentin auch bezüglich der rekurrentischen Parzellen nur durch die Erhaltung der bestehenden Substanz im Umfang, wie er in der Schutzverordnung definiert wird, gewahrt werden. Mit einer weniger weitgehenden Massnahme liesse sich das angestrebte Schutzziel ansonsten nicht mehr erreichen. Aufgrund der gerade erst erfolgten Sanierung der Sängglenstrasse und des Aussichtsplatzes ist deren Schutzfähigkeit ohne weiteres gegeben. Dass die Lage der Sängglenstrasse in absehbarer Zukunft nicht zur Debatte steht und deshalb, wie die Rekurrentin vorbringt, eine denkmalschutzrechtliche Sicherung der heutigen Strassenlage nicht notwendig sei, spricht nicht gegen den Einbezug der Strasse in den Schutzzumfang, zumal die Rekurrentin unter diesen Umständen was die Lage der Strasse anbelangt keine entgegenstehenden Interessen hat. Die Strassenparzelle könnte schliesslich auch ohne Unterschutzstellung nicht anderweitig genutzt werden. Überdies bringt die Baudirektion zutreffend vor, dass sich die Lage der Sängglenstrasse und die Lage

der Gebäude und ihrer Gärten gegenseitig bestimmen. Beide zusammen stehen in enger Wechselwirkung und bilden zusammen charakterisierende Merkmale der Siedlung als Ganzes und von deren Struktur. Insofern ist die Schutzmassnahme sachlich gerechtfertigt und erforderlich. Bezüglich des Aussichtspunktes ist festzuhalten, dass aufgrund der Lage der Trafostation am nämlichen Ort eine anderweitige Nutzung dieser Fläche fraglich erscheint. Beide Parzellen wurden sodann erst kürzlich komplett saniert und haben somit für die nächsten Jahre ohne weiteres Bestand. Weitergehende finanzielle Interessen haben hinter dem öffentlichen Interesse der Unterschutzstellung zurückzutreten. Dies betrifft insbesondere allfällige Mehrkosten beim Ersatz der Betonkandelaber. Bei einem erneuten Sanierungsbedarf der Objekte muss die Verhältnismässigkeit eines weiteren Erhalts aufgrund der dannzumal zu gewärtigenden Aufwendungen erneut geprüft werden. Überwiegende private oder öffentliche Interessen die gegen eine Unterschutzstellung sprechen würden, sind damit nicht ersichtlich. R3.2018.00077 Seite 27

14.3. Die mit Dispositiv-Ziffer V.6. der angefochtenen Verordnung angeordnete Pflicht, bauliche und technische Massnahmen mit der kantonalen Denkmalpflege abzustimmen, ist eine Standardbestimmung bei Schutzobjekten, wozu auch die rekurrentischen Parzellen zählen. Sie dient dazu, zu gewährleisten, dass die Baudirektion, bzw. die kantonale Denkmalpflege, bei allfälligen drohenden Eingriffen in kantonale Schutzobjekte rechtzeitig beigezogen wird, um die Zulässigkeit allfälliger Auswirkungen auf das Schutzobjekt zu prüfen und diese möglichst geringfügig zu halten. Die Bestimmung ist ohne weiteres zumutbar und damit verhältnismässig, zumal ein Abstimmungsbedarf im Zusammenhang mit der Sängglenstrasse nicht häufig eintreten dürfte und gewöhnliche Unterhaltsarbeiten, welche keine Auswirkungen auf die Schutzwürdigkeit haben, nicht betroffen sind. Soweit die Rekurrentin betreffend die besagte Abstimmung geltend macht, sie habe hinsichtlich der Trafostation samt Umgebungsgestaltung keinerlei baurechtliche Bewilligungskompetenz, besteht ihrerseits auch keine Abstimmungspflicht mit der kantonalen Denkmalpflege und insofern kein Interesse an der Aufhebung der besagten Auflage. Eine diesbezügliche (zumutbare) Abstimmungspflicht könnte ihr aber als Bauherrin zukommen.

E. 15

Somit ist der Rekurs abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 13 VRG). Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 1'000.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 3 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (mit der Schutzmassnahme verbundener Eingriff in das Eigentum der Rekurrentin), R3.2018.00077 Seite 28

des getätigten Verfahrensaufwandes (zweiter Schriftenwechsel, Durchführung eines Abteilungsangenehms), des Umfangs des vorliegenden Urteils und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass ein erheblicher Teil der Rechtsfragen auch in den Parallelverfahren zu prüfen war, ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 6'000.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom

E. 18

Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch). Aufgrund des Verfahrensausganges steht den Rekurrierenden im vornherein keine Umtriebsentschädigung zu. [...] R3.2018.00077
Seite 29

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