

# **ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nrn. 0182-0185/2018 vom 5. Dezember 2018**

ZH Baurekursgericht, 2018-12-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_baurekursgericht\\_BRGE III Nrn. 0182-0185\\_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_III_Nrn.0182-0185_2018)

FR: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nrn. 0182-0185/2018 du 5 décembre 2018

IT: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nrn. 0182-0185/2018 del 5 dicembre 2018

## **Regeste**

Mehrere Grundeigentümerschaften im einbezogenen Gebiet rekurrten gegen die Schutzverordnung der kantonalen Baudirektion. Das Baurekursgericht hiess die Rekurse teilweise gut. Es bestätigte die ausserordentliche Schutzwürdigkeit der beiden Siedlungen, reduzierte jedoch aus Verhältnismässigkeitsgründen den Schutzzumfang im Innern der Gebäude (kein Schutz der tragenden Wände). Insoweit wurde die Streitsache zur Neufestsetzung an die Baudirektion zurückgewiesen.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

(zum Verfahren) ...

### **E. 4**

Eventualiter sei zusätzlich ein Gutachten eines gerichtlich bestellten unabhängigen ausserkantonalen Gutachters einzuholen.

#### **E. 4.1**

Die Mitbeteiligten bestreiten zunächst die Rekurslegitimation der Rekurrierenden. Es liege eine res iudicata vor, weshalb auf die Rekurse nicht einzutreten sei. Die Sache sei bereits mit Entscheid des Baurekursgerichtes vom 24. August 2016 behandelt worden, welche zu einer Rückweisung an die Baudirektion geführt habe. Die Rückweisung bewirke, dass die Vorinstanz die Sache erneut beurteilen müsse. Sie sei dabei an die Rechtsauffassung der Rekursinstanz gebunden. Damit solle verhindert werden, dass über dieselbe rechtliche Streitfrage ein zweites Verfahren vor dem Rekursgericht stattfinden müsse (vgl. VB.2010.00460, E. 2). Diese Regelung gelte für sämtliche Rechtsmittelverfahren also auch für Rückweisungen durch das Baurekursgericht. Die Erkenntnisse des Baurekursgerichts seien unangefochten geblieben. Insoweit habe die Baudirektion keinen abweichenden Entscheid treffen können.

#### **E. 4.2**

Diesem Vorbringen ist entgegenzuhalten, dass das Baurekursgericht in seiner Rückweisungsentscheid keine vollständige Prüfung der Streitsache vornahm und auch nicht vornehmen konnte, weil eben gerade die ungenügende Durchführung des erforderlichen Prüfungsprozesses durch die Vorinstanz den Grund für die Rückweisung bildete. Das Baurekursgericht hat weder die Frage der Schutzwürdigkeit abschliessend geprüft noch die Verhältnismässigkeit einer solchen beurteilt. Von einer Rechtsbindung der Vorinstanz kann damit keine Rede sein, da dem Rückweisungsentscheid keine abschliessende

### E. 4.3

Die Rekurrierenden sind allesamt Grundeigentümer von Liegenschaften innerhalb der hier streitbetroffenen Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II. Sie sind damit als von der angefochtenen Verordnung direkt Betroffene ohne weiteres zur Rekurerhebung im Sinne von § 338a PBG legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten. 5.1.1. Die Rekurrierenden machen vorab geltend, das Recht auf Unterschutzstellung nach § 213 Abs. 3 PBG sei verwirkt. Die Baudirektion habe zum einen die Jahresfrist seit der Eröffnung der Schutzabklärung (spätestens seit den Informationsveranstaltungen im Jahre 2012) verpasst. Zudem habe die Baudirektion die vom Baurekursgericht in seinem Rückweisungsentscheid statuierte Jahresfrist zur erneuten Beschlussfassung missachtet. Die Baudirektion habe vorsorgliche Massnahmen im Sinne von § 209 Abs. 3 PBG angeordnet und das Veränderungsverbot auf ein Jahr befristet. Innert dieser Jahresfrist sei keine Unterschutzstellung erfolgt. Auch aus diesem Grund sei das Recht auf die Anordnung von Schutzmassnahmen verwirkt. 5.1.2. Damit stellt sich vorab als erstes die Frage, ob mit Bezug auf die Anordnung von Schutzmassnahmen eine Verwirkungsfolge eingetreten ist. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Frist für die Anordnung definitiver Schutzmassnahmen (§ 213 Abs. 3 PBG) und der Frist für die Anordnung vorsorglicher Schutzmassnahmen (mit Inventar nach § 209 PBG bzw. ohne Inventar gemäss § 210 PBG). 5.1.3. Gemäss § 213 PBG ist jeder Grundeigentümer jederzeit berechtigt, vom Gemeinwesen eine Entscheidung über die Schutzwürdigkeit seines Grundstücks und über den Umfang allfälliger Schutzmassnahmen zu verlangen, wenn er ein aktuelles Interesse glaubhaft macht (Abs. 1). Das Begehren ist schriftlich beim Gemeinderat einzureichen (Abs. 2). Das zuständige Gemeinwesen trifft den Entscheid spätestens innert Jahresfrist, wobei es in Ausnahmefällen vor Fristablauf dem Grundeigentümer anzeigen kann, die Behandlungsdauer erstrecke sich um höchstens ein weiteres Jahr. Liegt R3.2018.00080 Seite 10

vor Fristablauf kein Entscheid vor, kann eine Schutzmassnahme nur bei wesentlich veränderten Verhältnissen angeordnet werden (Abs. 3). Gemäss § 209 PBG bewirkt die schriftliche Mitteilung an den Grundeigentümer über die Aufnahme seines Grundstücks in ein Inventar das Verbot, am bezeichneten Objekt ohne Bewilligung der anordnenden Behörde tatsächliche Veränderungen vorzunehmen (Abs. 2). Das Veränderungsverbot fällt dahin, wenn nicht innert Jahresfrist seit der schriftlichen Mitteilung eine dauernde Anordnung getroffen wird (Abs. 3). Analoges gilt gemäss § 210 PBG für Objekte ohne Inventarisierung. 5.1.4. Zunächst ist festzuhalten, dass ein Provokationsbegehren (in schriftlicher Form beim Gemeinderat) nicht aktenkundig ist. Ohnehin könnte ein Grundeigentümer ein solches nur für sein eigenes Grundstück und nicht für eine ganze Siedlung stellen. Die Verwirkungsfolge würde also nur für das Grundstück des Gesuchstellers eintreten. Zudem erfolgte unbestrittenermassen bis heute keine formelle Inventaraufnahme der streitbetroffenen Siedlungen. Ohne vorgängige Inventaraufnahme kann auch keine Inventareröffnung stattfinden. Weder die Informationsveranstaltung noch die Einholung entsprechender Gutachten können deshalb als Inventareröffnung qualifiziert werden. Gleiches gilt es für die seit der Rückweisung erfolgten weiteren Abklärungen durch die Baudirektion zu sagen. Im Übrigen hat die Frist gemäss § 209 Abs. 3 PBG keinen Einfluss auf die Zulässigkeit allfälliger Schutzmassnahmen. Der Ablauf der Frist führt lediglich zum

Dahinfallen des Veränderungsverbots, hat jedoch nicht auch zur Folge, dass das Objekt, sofern es inventarisiert ist, aus dem Inventar zu entlassen wäre und – was auch für nicht inventarisierte Objekte gelten muss – definitive Schutzmassnahmen nicht mehr getroffen werden dürften (BRGE II Nrn. 0194/2015 und 0195/2015 vom 15. Dezember 2015, E. 6.7., in BEZ 2017 Nr. 2). Die Anordnung der Jahresfrist in den Entscheiden des Baurekursgerichtes BRGE III Nr. 0150/2016-0174/2016 vom 24. August 2016 bezog sich darauf, dass nach Ablauf dieser Frist keine vorsorglichen Schutzmassnahmen mehr angeordnet werden können und das Objekt somit "schutzlos" würde und vorliegend auch wurde. Die Nichtanordnung vorsorglicher Schutzmas-

snahmen löst indes entgegen der Auffassung der Rekurrierenden keine Verwirkungsfolge bezüglich definitiver Schutzmassnahmen aus. Entgegen der Darstellung der Rekurrierenden ist damit keine Verwirkungs- folge eingetreten. 5.2.1. Ferner wird von den Rekurrierenden geltend gemacht, die Baudirektion habe in Unzuständigkeit entschieden, da nicht erwiesen sei, dass es sich um überkommunale Schutzobjekte handle. In einem ersten Gutachten habe die KDK noch die Ansicht vertreten, es handle sich um kommunale Schutzobjekte. Eine schlüssige Begründung für die plötzliche Annahme einer überkommunalen Bedeutung fehle. 5.2.2. Es stellt sich somit die Frage, ob die Baudirektion die zum Erlass der angefochtenen Verfügung zuständige Behörde ist. Die Zuständigkeit richtet sich nach § 211 PBG. Die Baudirektion trifft Schutzmassnahmen für Objekte, denen über den Gemeindebann hinausgehende Bedeutung zukommt (Abs. 1). Der Gemeinderat trifft Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung (Abs. 2). Die streitbetroffenen Siedlungen sind unbestrittenermassen in keinem Inventar verzeichnet. Ein Abstellen auf eine kommunale oder überkommunale Inventarisierung zur Klärung der Zuständigkeitsfrage ist damit nicht möglich. Ob das erste Gutachten der KDK aus dem Jahre 2003 zum Schluss kam, es handle sich um Objekte von kommunaler Bedeutung, erscheint insoweit fraglich, als dies dem Gutachten explizit nirgends zu entnehmen ist. Zwar ist der Gutachtensantrag, die Qualität der Wohnsiedlung mit den zur Verfügung stehenden planerischen Mitteln zu erhalten, an die Gemeinde adressiert (act. 13.3 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Dies dürfte indes zumindest primär damit zu erklären sein, dass mit Ausnahme des in der Praxis seltenen kantonalen Gestaltungsplans (§ 84 Abs. 2 Satz 1 PBG) planerische Massnahmen in die Kompetenz der Gemeinde fallen (§ 88 PBG). Die Baudirektion geht sowohl in der Verfügung vom 12. Januar 2016 als auch in der angefochtenen Verfügung davon aus, dieses Gutachten habe den beiden Siedlungen kommunale Bedeutung zugemessen (act. 3 S. 1 R3.2018.00080 Seite 12

sowie act. 13.11 S. 1 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Sinngemäss mag dies im Gutachten mit enthalten sein. Letztlich kann diese Frage indes offen bleiben. Das zweite Gutachten aus dem Jahre 2012 attestierte den streitbetroffenen Siedlungen eine "überkommunale Bedeutung" (act. 13.4 S. 3 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Diese beiden Gutachten stehen keineswegs in einem Widerspruch, kann doch einem Schutzobjekt, dem eine überkommunale Bedeutung zugemessen wird, ohne weiteres auch eine kommunale Bedeutung zukommen. Dies könnte sogar häufig der Fall sein; einem im überkommunalen Vergleichskreis bedeutsamen Bauwerk dürfte oftmals auch innerhalb der Gemeinde ein hoher Stellenwert zugemessen werden (während dies umgekehrt so nicht gesagt werden kann). Mithin entfällt es, die sich aus der überkommunalen Bedeutung ergebende Zuständigkeit der Baudirektion mit dem Hinweis auf eine ebenfalls gegebene kommunale Bedeutung in Frage zu stellen. Die Baudirektion ging bei ihrer Beurteilung

davon aus, es handle es sich bei den streitbetroffenen Siedlungen um ein Objekt von überkommunaler Bedeutung. Ein Anlass, diese Auffassung in Frage zu stellen, besteht im Lichte der gutachtlichen Feststellung nicht. Dem zweiten Gutachten ist zu entnehmen, den Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II komme aus architekturgeschichtlicher Sicht gegenüber vergleichbaren Bauten in der Region, im Kanton Zürich und sogar darüber hinaus ein hoher Stellenwert zu. Sie liessen sich gar "an den grossen internationalen Vorbildern ihrer Zeit messen". Konkret Bezug genommen wird auf weltweit bekannte Architekten wie Frank Lloyd Wright, Ludwig Mies van der Rohe und Marcel Breuer (act. 13.4 S. 9 und 11 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Damit ist eine überkommunale Bedeutung und mithin die Zuständigkeit der Baudirektion ohne weiteres ausgewiesen. Ob den Siedlungen zugleich auch eine kommunale Bedeutung zukommt, ist unerheblich. Im Übrigen nimmt der am Rekursverfahren beteiligte Gemeinderat die Zuständigkeit nicht für sich in Anspruch. 5.3.1. Im Weiteren monieren die Rekurrierenden, die Baudirektion habe entgegen den Anordnungen des Baurekursgerichtes den Sachverhalt nicht weiter abgeklärt. Auch nach dem Rückweisungsentscheid durch das Baurekursge- R3.2018.00080 Seite 13

richt habe keine Bestandesaufnahme der Innenräume der einzelnen Häuser stattgefunden. Es sei somit fraglich, wie der innere Zustand der Häuser überhaupt beurteilt werden können, nachdem den Gutachten lediglich ein einziges Haus als Referenz für den ursprünglichen Zustand und auch für die Bestandesgarantie bei veränderten Innenräumen dienen können. Dies zeige sich auch darin, dass die angefochtene Verfügung praktisch denselben Wortlaut aufweise, wie bereits die früher ergangene Verfügung über die Nichtunterschutzstellung. Einzig die Schlussfolgerung sei nun eine andere. Dieses Vorgehen komme erneut einer Nichtprüfung gleich. 5.3.2. Gemäss § 7 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) hat die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt von Amtes wegen zu untersuchen. Im Geltungsbereich der Untersuchungsmaxime muss die amtliche Untersuchung den Sachverhalt grundsätzlich in jeder Beziehung umfassend klären. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Sachverhaltsabklärungen sich auf alle denkbaren Einzelheiten zu erstrecken haben. Vielmehr genügt es, auf die Erheblichkeit und Notwendigkeit der Sachverhaltsermittlungen abzustellen. Nach § 10 Abs. 1 VRG sind unter anderem schriftliche Anordnungen (Verfügungen) begründungspflichtig. Die Aufhebung einer Anordnung zufolge fehlender bzw. ungenügender Begründung fällt namentlich dann in Betracht, wenn die Anfechtung durch den Begründungsmangel erheblich erschwert wurde und dieser Mangel im Rekursverfahren nicht geheilt werden konnte. Ein Grund zur Aufhebung liegt alsdann auch vor, wenn der Begründungsmangel auf eine ungenügende Sachverhaltsabklärung (§ 7 VRG) schliessen lässt. Schliesslich kann auch die sich in der inexistenten bzw. ungenügenden Begründung manifestierende fehlende Wahrnehmung des Beurteilungsspielraums durch die Baubehörde einen Rückweisungsgrund bilden (BRGE II Nr. 0301/2011 vom 20. Dezember 2011 in BEZ 2012 Nr. 16, [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)). 5.3.3. Hierzu ist festzuhalten, dass das Baurekursgericht in seinem Rückweisungsentscheid lediglich eine detaillierte Auseinandersetzung mit sämtlichen relevanten Punkten verlangt hat. Ob dazu weitere Abklärungen notwendig sind oder nicht und in welcher Form diese zu erfolgen hätten, wurde der für den Entscheid zuständigen Behörde zu überlassen. Diese hatte be- R3.2018.00080 Seite 14

reits in der Vergangenheit zwei Gutachten eingeholt. Diese Gutachten bilden einen wesentlichen Teil der Sachverhaltsabklärung. Auch wenn die Ausführungen der

Baudirektion zugegebenermassen wiederum eher knapp gefasst sind, nimmt der nun angefochtene Entscheid doch zu allen relevanten Punkten Stellung. Zu beachten ist zudem, dass bei einer Unterschutzstellung durch eine Verordnung die Ausführungen allgemeiner zu halten sind, als bei einer individuell konkreten Verfügung betreffend ein Einzelobjekt, da der Geltungsbereich ungleich grösser ist und die Vorschriften somit abstrakter zu formulieren sind. Eine umfassende Anfechtung der Anordnung durch die Rekurrierenden war zudem offensichtlich problemlos möglich. Eine Pflichtverletzung durch die Baudirektion ist hierin nicht zu erkennen. 5.4.1. Die Rekurrierenden bringen sodann vor, die Baudirektion habe die Einwände der Grundeigentümer, welche anlässlich der Anhörungen vorgebracht worden seien, nicht berücksichtigt. Sie sei weder auf die das Verfahren betreffenden Einwände noch auf die inhaltlichen Einwände näher eingegangen. Die erwähnten punktuellen Anpassungen des Schutzzumfanges betreffen nur einige wenige völlig nebensächliche Punkte. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasse nicht nur den Anspruch auf vorgängige Äusserung und Anhörung, sondern beinhalte auch den Anspruch auf eine Auseinandersetzung mit den gestellten Anträgen und den relevanten Sachvorbringen. 5.4.2. In der Nichtberücksichtigung von Einwänden zum Entwurf der Schutzverordnung durch die Baudirektion ist keine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erkennen. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit vorgebrachten Einwänden muss weder bezüglich sämtlicher Einwände noch zwingend in schriftlicher Form erfolgen. Die Verordnung muss schlussendlich lediglich das Resultat der Auseinandersetzung mit den verschiedenen Anliegen abbilden. Dies ist hier der Fall. Auch diesbezüglich gehen die Vorbringen der Rekurrierenden ins Leere. 5.5.1. Schliesslich wird im Kontext mit den in Rede stehenden Gutachten die Unabhängigkeit der KDK bestritten. Der Anstoss zur ersten Begutachtung sei R3.2018.00080 Seite 15

offenbar vom Erbauer Hugo Spirig gegeben worden. Den Grundeigentümern sei keine Gelegenheit gegeben worden, sich in irgendeiner Weise an dieser Begutachtung zu beteiligen. Demgegenüber scheine Hugo Spirig sehr wohl Einfluss genommen zu haben. Auch das zweite Gutachten habe einen ungewöhnlichen Ursprung. Es sei in Zusammenhang mit einem Nachbarschaftsprozess aufgetaucht. Dem Gutachten sei zu entnehmen, dass anlässlich der Besichtigung zwei Grundeigentümer, welche eine Unterschutzstellung befürworteten, anwesend gewesen seien. Dies lasse zumindest den Eindruck zu, dass eine Beeinflussung hätte stattfinden können. Den übrigen Grundeigentümern sei nie mitgeteilt worden, dass die KDK mit der Erstellung eines erneuten Gutachtens beauftragt worden sei, sie hätten keine Kenntnis von einem Augenschein gehabt und seien auch nie angehört worden. Die Mitwirkungsrechte der Grundeigentümer seien damit verletzt worden. Auch sei in keiner Weise gewährleistet worden, dass die Begutachtung unabhängig erfolge. 5.5.2. Hierzu ist festzuhalten, dass die Unabhängigkeit der KDK nicht ernsthaft bestritten werden kann; dies vollkommen unabhängig davon, ob einer der seinerzeitigen Projektverfasser den Anstoss für die Erstellung eines Gutachtens gab, hat doch ein solcher Anstoss keinerlei Einfluss auf den Inhalt des Gutachtens. Jeder anders lautende Schluss bildete eine blosser Vermutung. Zur angeblichen Verletzung der Mitwirkungsrechte der Grundeigentümer ist festzuhalten, dass die Bestimmungen von § 203 ff. PBG kein kontradiktorisches Verfahren vorsehen. Auch § 6 Abs. 2 der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen, dessen analoge Anwendung hier zur Diskussion stehen könnte, sieht nur eine fakultative Teilnahme der Verfahrensbeteiligten vor. Die Rekurrierenden haben während der Begutachtung ihrer Liegenschaften lediglich ein Anwesenheitsrecht aufgrund ihrer Eigentümerstellung. Die

Grundeigentümer, die Gemeinde und der Planungsverband wurden angehört (act. 13.4 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Ihre Einwände werden sodann im vorliegenden Verfahren berücksichtigt. Eine Verletzung der Mitwirkungsrechte der Rekurrierenden liegt damit nicht vor. Die Frage, ob darüber hinaus allfällige Verfahrensfehler bei der Erstellung der Gutachten (Teilnahme einzelner Grundeigentümer am Augenschein) gemacht wurden, kann offen bleiben. Auf die inhaltliche Richtigkeit des R3.2018.00080  
Seite 16

Gutachtens hätte das Vorliegen entsprechender Verfahrensfehler keinen Einfluss. 6. Somit ist im Weiteren zu prüfen, ob es sich bei den mittels der angefochtenen Verordnung unter Schutz gestellten Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II tatsächlich um Schutzobjekte handelt oder nicht. Dem Gutachten der KDK aus dem Jahre 2012 (act. 13.4 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077) 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 Kindergarten 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 Bauherren gruppenweise 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 Einfamilien-

R3.2018.00080 Seite 17

häusern 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 Farbgebung mit Tönen vorwiegend in grau und beige und einzelnen Akzenten in schwarz. 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 Trep- penstufen 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 Aussen- räumen. 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 Ver- gleich 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 pit- toreskem Habitus, der Verzicht auf Formgehölze sowie die Vorliebe für skandinavisch anmutende Bepflanzungsaspekte seien typische Darstellun- R3.2018.00080 Seite 18

gen 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 architektur- schichtlicher 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 vielgestal- tigen Grundrisse und Differenzierungen in der Raumdisposition als auch 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 verbin- dende Grünraum seien vor Veränderungen unbedingt zu bewahren und zu- künftige bauliche Eingriffe, Renovationen und Baumfällungen seien von der Denkmalpflege zu begleiten. Der vorgeschlagene Schutzzumfang wurde im Gutachten detailliert darge- legt und umfasst im Wesentlichen die Siedlungsstruktur, die Erschliessung, das Grünraumkonzept, die Formenvielfalt, die Dachgestaltung, die beste- R3.2018.00080 Seite 19

hende Materialisierung, die Geschossigkeit, die innere Raumstruktur und Erschliessung sowie die Materialisierung des Innenraums. 7. 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 seit weitherum einzigartig. Nach dem Grundsatz der Verdichtung hätten in der Nachkriegszeit zahlreiche Architekten in Europa neue Bebauungsformen gesucht. Atriumhäuser, Teppichsiedlungen und Terrassenhäuser seien die am weitesten verbreiteten innovativen Ansätze dazu gewesen. Ein mögliches Bezugsprojekt für die Siedlung Sängglen stelle das Einfamilienhaus-Quartier im finnischen Rovaniemi dar, das Alvar Aalto in den 1950er-Jahren projektiert 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 gefunden auf dem grösseren zusammenhängenden Stück Land, diese offenbar 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 bewusst konzipierte Siedlungsstruktur hätten die Einfamilienhaus-Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II nicht nur hohe städtebauliche und aussenräumliche Qualitäten, sondern sie hätten damals auch eine Antwort gegeben 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 anderem auch fest, die Siedlungen würden das Ideal der natürlichen Gestal-

R3.2018.00080 Seite 20

tungsweise der Moderne repräsentieren und sich durch ein stark einheitlich gedachtes Konzept auszeichnen, dass nach wie vor in grossen Teilen gewahrt sei und trotz des Belassens von Raum für individuelle Wünsche eine starke Gestaltungskraft besitze. Die Siedlungen könnten daher mit bedeutenden 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 Siedlungskonzepts mit einem einheitlichen Erscheinungsbild der Bauten und des Aussenraumes, der baulichen Grundstruktur, der Erschliessung sowie der entstehungszeitlichen Bausubstanz. Wesentlich sei der Charakter der vielgestaltigen Form der Baukörper, die einheitliche Materialisierung in Sichtbeton (Putzfassaden), Holzverschalung und Kupferblech sowie die sanfte Geländemodellierung der Umgebung 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 Schutzobjekte nicht abgebrochen bzw. beseitigt werden. Die jeweilige Eigentümerschaft dürfe deshalb ohne vorgängige Zustimmung der Baudirektion des Kantons Zürich keine

baulichen Änderungen vornehmen und keine Unterhaltsarbeiten ausführen, welche die äussere Wirkung des Gebäudes sowie dessen Umgebung berühren 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) R3.2018.00080 Seite 21

- die Erschliessung der Häuser mit Stichstrassen und Kehrplätzen - die strikte Ausrichtung der Bauten an den Nord-süd- 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 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 R3.2018.00080 Seite 22

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 - 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). R3.2018.00080 Seite 23

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. - Die Siedlung Sängglen weise grundsätzlich ein Erweiterungspotenti- al von einem Zehntel der anrechenbaren Gebäudefläche auf. Die Siedlung Pfaffenstein II weise aufgrund der hohen Dichte kein Erwei- terungspotential mehr auf. - Neue Anbauten wie neue Pergolen seien im Einzelfall unter Einhal- tung der baurechtlichen Rahmenbedingungen möglich. Bauliche Er- weiterungen, 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 wertvol- len Bestand einzufügen. Schrägdächer seien nicht erlaubt. - Eine Umnutzung des Kindergartens Pfaffenstein, Vers.-Nr. 0922 sei bei hinfälliger Nutzung als Kindergarten möglich. Eine Mehrnutzung sei möglich, wenn diese einen Mehrwert zugunsten des Schutzob- jektes bewirke. Zu diesem Zweck sei unter Zuhilfenahme geeigneter Methoden (wie Machbarkeitsstudien u.ä.) und in enger Zusammen- arbeit 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 Beibehal- tung des äusseren Erscheinungsbildes innerhalb der bestehenden Konstruktion anzubringen. Die Dämmung der Kellerdecken, das Ausdämmen der Leichtbaukonstruktionen, die Dämmung des Da- R3.2018.00080 Seite 24

ches unter Beibehalt der filigranen Spenglerarbeiten sowie die ener- getische 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.

#### **E. 5**

Subeventualiter sei die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung und Verhältnismässigkeitsprüfung erneut an die Vorinstanz zurückzu- weisen und dazu eine angemessene Bearbeitungsfrist anzusetzen.

#### **E. 6**

Sub-subeventualiter sei bei einer Rückweisung der Sache an die Vor- instanz vom Erlass vorsorglicher Massnahmen abzusehen.

#### **E. 7**

Sub-subeventualiter sei bei einer Rückweisung der Sache an die Vor- instanz vom Erlass vorsorglicher Massnahmen abzusehen.

#### **E. 8**

(zum Verfahren) ...

#### **E. 8.1**

Die Rekurrierenden machen demgegenüber im Wesentlichen geltend, es handle sich bei den Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II nicht um wichtige Zeugen. So habe auch die Baudirektion den Siedlungen in ihrem ersten Nichtunterschutzstellungsentscheid vom 12. Januar 2016 die wichtige Zeugenschaft abgesprochen. Nun komme dieselbe Behörde mit den exakt gleichen Ausführungen wie in der Nichtunterschutzstellungsverfügung zu einem diametral anderen Schluss. Dies vermöge nicht zu überzeugen. Es handle sich bei den streitbetroffenen Siedlungen denn auch nicht um Schutzobjekte. Die Siedlungen seien weder kommunal noch überkommunal schutzwürdig. Das Gegenteil sei auch den Gutachten nicht eindeutig zu entnehmen. Die Begründung im Gutachten falle dementsprechend dürftig aus. Eine konkrete Untersuchung der einzelnen Häuser von Innen habe nie stattgefunden. Da das Gutachten lückenhaft sei, entfalle die Bindungswirkung durch die rechtsanwendenden Behörden. Der Grad der Schutzwürdigkeit sei durch die Baudirektion selbst nicht bemessen worden. Aufgrund der langen Dauer der Prüfung der Schutzwürdigkeit durch die anordnende Behörde könne ohnehin nur noch ein geringer Grad der Schutzwürdigkeit angenommen werden, allerhöchstens könne dieser als mittel eingestuft werden. Die Siedlungen seien denn auch weder einmalig noch würden sie bezüglich Architektur und Umgebungsgestaltung eine besonders herausragende Leistung darstellen. Es lägen sicherlich gewisse städtebauliche und architektonische Qualitäten vor, indes reiche dies nicht aus, um von einem wichtigen Zeugen im Sinne des Gesetzes auszugehen. Die wiederholte Bezugnahme und der unsubstantiierte Hinweis auf Ähnlichkeiten mit bestehenden R3.2018.00080 Seite 25

Bauten im Ausland vermöge ebenfalls keine Schutzwürdigkeit zu begründen. Die Architekten Bridel und Spirig seien zudem keine berühmten Architekten und würden im über 600 Seiten umfassenden Architektenlexikon der Schweiz denn auch nicht erwähnt. Hinzu komme, dass wenn es tatsächlich um einen einzigartigen Sonderfall ginge, ein solcher gerade nicht als typischer Zeitzeuge einer Epoche zu qualifizieren wäre. Eine Ausnahme vermöge gerade nicht Zeugnis für eine typische Bauweise einer bestimmten Zeit abzulegen. Aus beiden Gutachten gehe zudem hervor, dass in erster Linie die "städtebauliche Struktur" der Siedlungen bewahrt werden solle. Diese Struktur mit den Freiräumen sei im Laufe der Zeit so stark verändert worden, dass nicht mehr von zeittypischen Merkmalen die Rede sein könne. Die wichtigen Durchsichten und fließenden Übergänge seien zugewachsen.

## **E. 8.2**

Die Baudirektion erwidert, sie habe in der Schutzverordnung in Erwägung B.6. festgehalten, dass die Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II hohe städtebauliche, architektonische, typologische, landschaftsarchitektonische sowie sozial- und wirtschaftshistorische Qualitäten aufwiesen und die Siedlungen wichtige architekturgeschichtliche Zeugen der 1960er- und der frühen 1970er Jahre sowie gartengeschichtlich bedeutende Zeugen der Nachkriegsmoderne seien und ihnen deshalb regionale Bedeutung zukomme. Dies komme auch im Dispositiv zum Ausdruck. Damit habe die Baudirektion das öffentliche Interesse an der Schutzwürdigkeit und deren Mass in ausreichendem Masse dargelegt. Die Mitbeteiligten halten zusammengefasst fest, dass aufgrund der ausgewiesenen Fachmeinungen die Schutzwürdigkeit sowohl im Hinblick auf den Eigenwert als auch bezüglich des Situationswertes gegeben sei. 9.1.1. Schutzobjekte sind unter anderem Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen

einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder bau- künstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaft oder Sied- R3.2018.00080 Seite 26

lungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Um- gebung (§ 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 sol- len, namentlich auf Grund seiner ortsbaulichen, baulichen oder ausstat- tungsmässigen 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 Epo- che zugeordnet werden kann, ist somit für die Bejahung der Zeugeneigen- schaft noch nicht ausreichend. Zudem lässt das Gesetz auch die blossе Zeugeneigenschaft noch nicht genügen; das betreffende Objekt muss viel- mehr ein wichtiger Zeuge sein. Diese Qualifikation kann sich aus verschie- denen, 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 aussagekräf- tig und qualitätsvoll zu dokumentieren vermag. Mit dem Begriff der Epoche werden vom Gesetz auch Ereignisräume anvi- siert, 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, wirtschaftli- che, 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 ge- schichtlicher Epochen, sondern die Erhaltung qualifizierter Landschafts- und Siedlungsbilder. In der Praxis wird hierbei oftmals auch vom Situati- onswert eines Objektes gesprochen. Da das Gesetz die beiden Vorausset- zungen für eine Unterschutzstellung – Zeugeneigenschaft oder prägende Wirkung – alternativ aufzählt, lässt sich auch allein schon mit letzterer die Anordnung von Schutzmassnahmen an Gebäuden oder Gebäudegruppen begründen. Allerdings rechtfertigt nicht jede Optimierung von Siedlungs- oder Landschaftsbildern die Anordnung von Schutzmassnahmen; die posi- R3.2018.00080 Seite 27

tiv 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).

## **E. 9**

Alles unter Kosten –und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vor- instanz. E. B. und D. H. erhoben mit Eingabe vom 4. Juni 2018 ebenfalls Rekurs ge- gen die angefochtene Anordnung bei der Baudirektion Kanton Zürich und beantragten sinngemäss, ihre Liegenschaft sei von der Verordnung auszu- nehmen. Die Baudirektion überwies die entsprechende Eingabe am 22. Ju- ni 2018 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. F. Mit Verfügungen je vom 7. Juni 2018 bzw. vom 26. Juni 2018 wurde unter den Geschäfts-Nrn. R3.2018.00080, R3.2018.00081, R3.2018.00082 sowie R3.2018.00093 von den Rekurseingängen Vormerk genommen und die Vernehmlassungsverfahren eröffnet. G. Die Baudirektion Kanton Zürich schloss in ihren für jedes Rekursverfahren separaten Eingaben vom 5. Juli 2018 bzw. 23. Juli 2018 auf Abweisung der Rekurse soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolge zu Lasten der Re- R3.2018.00080 Seite 4

kurrierenden. Der Gemeinderat Fällanden verzichtete stillschweigend auf die Erstattung einer Vernehmlassung. H. Auf Begehren der Rekurrierenden wurden in den Verfahren G.-Nrn. R3.2018.00080, R3.2018.00081 und R3.2018.00082 ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt. Die Repliken datieren vom 6. August 2018 bzw. 7. August 2018. Die Dupliken der Baudirektion Kanton Zürich je vom 23. August 2018. I. Mit Eingabe vom 9. August 2018 stellten [...] acht weitere Grundeigentümerschaften im Beizugsgebiet ein Gesuch um Beiladung in den obgenannten Verfahren. Diesem Gesuch wurde mit Verfügung vom 13. August 2018 entsprochen und den Beigeladenen Frist zur Stellungnahme angesetzt. Die entsprechenden Stellungnahmen datieren je vom 13. September 2018. In den Verfahren G.-Nrn. R3.2018.00080, R3.2018.00081 und R3.2018.00082 wurde sodann ein zweiter Schriftenwechsel betreffend die Eingabe der Beigeladenen durchgeführt. Die Repliken datieren dabei jeweils vom 8. Oktober 2018; die Dupliken je vom 31. Oktober 2018. Im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00093 wurde seitens der Beigeladenen unaufgefordert eine weitere ebenfalls als Duplik bezeichnete Stellungnahme eingereicht. J. Am 25. September 2018 führte die 3. Abteilung des Baurekursgerichtes im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch. K. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie auf die anlässlich des Lokaltermins gemachten Feststellungen wird, soweit für die Entscheidungsgründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen. R3.2018.00080 Seite 5

Es kommt in Betracht: 1. Im Streit liegt die Unterschutzstellung der Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II in Fällanden, Ortsteil Pfaffhausen, die folgende Grundstücke umfasst: Sängglen: Kat.-Nrn. 1131-1134, 1136, 1137, 1139-1142, 1215, 1216, 1218, 1220, 1222, 1224, 1229, 1230, 1413, 1490-1492, 1494, 1498, 1501, 1502, 1584-1586, 1708, 1855, 1872-1875, 1958-1963, 2087, 2088, 2198, 2199, 2367, 2411, 2448-2454, 2815, 2821, 3010-3014, 4688, 5025, 5026; Pfaffenstein II: Kat.-Nrn. 2671-2677, 2679-2683, 4632, 4633. Die Rekurrierenden streben mit dem Rechtsmittelverfahren die Aufhebung der Schutzmassnahmen über diese Siedlungen an. 2. Die angefochtene Verordnung wurde nebst den eingangs erwähnten Grundeigentümern von zwei 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. Der vorliegende Entscheid betrifft die vorstehend genannten Rekursverfahren G.-Nrn. R3.2018.00080, R3.2018.00081, R3.2018.00082 sowie R3.2018.00093. Besagte Verfahren sind zu vereinigen. Die anderen zwei Rekursverfahren mit den G.-Nrn. R3.2018.00077 sowie R3.2018.00079 werden mit dem vorliegenden Entscheid koordiniert behandelt und eröffnet. 3. Die streitbetroffenen Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II liegen im Ortsteil Pfaffhausen der Gemeinde Fällanden inmitten eines in den R3.2018.00080 Seite 6

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

## E. 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 kantonalen Denkmalpflegebehörden zu überprüfen sind. Im Übrigen kann der Lehre nur eingeschränkt beigetreten werden. Soweit dem Baurekursgericht die örtlichen Verhältnisse hinreichend bekannt sind, kann es diese in der Regel frei wür-

R3.2018.00080 Seite 28  
digen. 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 Entscheidung 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). 10. Vorab ist zunächst festzuhalten, dass es keineswegs

zutrifft, dass die Bau- direktion bezüglich der Qualifikation der Siedlung als wichtigen Zeugen zu einem diametral anderen Schluss kommt als in der ersten Verfügung. Be- reits in der Nichtunterschutzstellungsverfügung vom 12. Januar 2016 ging die Baudirektion davon aus, dass es sich bei den streitbetroffenen Siedlun- gen Sängglen und Pfaffenstein II um ein hochrangiges und einzigartiges Schutzobjekt handelt (vgl. act. 13.11 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Die gleichwohl verfügte Nichtunterschutzstellung erfolgte damals aufgrund einer Verhältnismässigkeitsprüfung, welche indes vom Baurekursgericht als nicht genügend qualifiziert wurde. R3.2018.00080 Seite 29

Aufgrund des durchgeführten Augenscheines, anlässlich welchem die gan- ze Siedlung begangen wurde und das Baurekursgericht zudem auch meh- rere Häuser der Rekurrierenden von innen besichtigte, welche teilweise tiefgreifende Veränderungen erfahren haben, sowie aufgrund des detaillier- ten Gutachtens vom 3. April 2012 ergab sich für das Baurekursgericht ein eindeutiges Bild bezüglich der Schutzwürdigkeit der streitbetroffenen Sied- lungen. Die Siedlungen präsentieren sich als grossräumige stark durchgrünte Ein- heit von Einfamilienhäusern, welche in ihrer Gesamtheit geradezu parkartig in Erscheinung treten. Die diesbezüglichen Ausführungen in der angefoch- tenen Verordnung und im entsprechenden Gutachten haben sich anlässlich des Augenscheines vollumfänglich bestätigt (vgl. dazu die ausführliche Fo- todokumentation im Augenscheinprotokoll S. 8 ff.). Es kann deshalb in der Folge auf eine Wiederholung sämtlicher Elemente, welche schon im Gut- achten 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 Pfaffen- stein II Spritzputz und mit Sängglen-Grün gestrichenes Holztäfer als Flach- dachabschluss Verwendung fand. Trotz dieser einheitlichen Materialisie- rung sind die einzelnen Gebäude mit unterschiedlichen Vor- und Rück- sprüngen, Nischen und Erkern individuell ausgestaltet. Sie sind ein typi- scher 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 Ent- wicklung 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 weitge- hend verzichtet. Dies hat zur Folge, dass die Übergänge zwischen dem pri- vaten und dem gemeinsamen Aussenraum optisch kaum wahrnehmbar sind. Diese fliessenden Übergänge schaffen eine eindruckliche Grosszü- gigkeit und tragen wesentlich zur parkartigen Wirkung der Siedlungen bei. R3.2018.00080 Seite 30

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 Städ- tebaus abgebildet

wird. Die Siedlungen können und müssen damit zweifellos als beispielhafte Antwort der Nachkriegszeit auf die fortschreitende Zersiedelung gesehen werden. Diese Feststellungen wurden denn auch von den Rekurrierenden nur sehr pauschal bestritten. Es kann entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden keineswegs von einem zeituntypischen Ausreisser die Rede sein. Die Streitobjekte sind durchaus typische Vertreter ihrer Zeit. Dennoch wurden die Siedlungen zu Recht als einzigartig qualifiziert. Die Einzigartigkeit liegt darin, dass diese Siedlungsform zumindest in einem grösseren regionalen Umfeld kaum realisiert wurde. Bezüglich der von den Rekurrierenden bemängelten Durchsichten und dem damit behaupteten verbundenen Verlust der Struktur ist festzuhalten, dass es durchaus zutrifft, dass die vorhandenen Grünräume zufolge eines mangelhaften Beschnitts die ursprünglich bestehenden und auch gewollten Durchsichten inzwischen teilweise zu beeinträchtigen vermögen; dies bildet indes entgegen den rekurrentischen Vorbringen keinen Grund, den Siedlungen die Schutzwürdigkeit abzuspreehen. Die Dichte der Bepflanzung ist eine bloss temporäre Problematik, die ohne weiteres im Verlaufe der Zeit mit den entsprechend angeordneten Vorgaben betreffend Ersatzbepflanzung behoben werden kann. Ein Verlust der schützenswerten städtebaulichen Struktur kann darin nicht erkannt werden. 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. R3.2018.00080 Seite 31

## **E. 11**

Gemäss den vorstehenden Ausführungen steht fest, dass es sich beim streitbetroffenen Ensemble um ein Schutzobjekt 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. 12.1.1. Die Rekurrierenden machen bezüglich der Verhältnismässigkeit geltend, es fehle eine einzelfallweise grundstücksspezifische Interessenabwägung. Es habe wie bereits ausgeführt, noch nicht einmal eine Besichtigung aller Häuser stattgefunden. Eine Prüfung wäre daher noch nicht einmal möglich gewesen. Die Unterschutzstellung gehe sodann viel zu weit. Auch wenn in der städtebaulich prägnanten Anordnung ein gewisser Situationswert zu sehen sei, ziele ein Substanz- und Innenraumschutz weit über ein etwaiges schutzwürdiges Ziel hinaus. Die in der Schutzverordnung vorgesehenen Regelungen würden im Ergebnis auf ein fast vollständiges Veränderungsverbot hinauslaufen. So werde in der Verordnung quasi der gesamte bauliche Status quo aufgelistet und im Einzelnen geschützt. Eine Gewichtung der baulichen Elemente hinsichtlich der Qualität bzw. der Schutzwürdigkeit erfolge nicht. Ebenso wenig werde der Schutzzumfang strikt auf die entstehungszeitliche Bausubstanz beschränkt. Praktisch sämtliche vorhandenen Bauelemente und ein überwiegender Teil des Pflanzenbestandes werde formell geschützt. Es könne nicht angehen, praktisch keine Veränderungen zuzulassen, bzw. allfällige – auch kleinste – Änderungen von der Zustimmung der kantonalen Denkmalpflege abhängig zu machen. Es handle sich grösstenteils um kleine Häuser mit einer für heutige Verhältnisse bescheidenen Wohnfläche und schlechter Isolation. Durch den vorgesehen sehr weitreichenden Substanzschutz seien bauliche Weiterentwicklungen, die für eine zeitgemässe und energieeffiziente Wohnnutzung nötig seien, kaum mehr möglich. Auch sei nicht ersichtlich, wie bei diesen strengen Vorgaben die

vorhandenen Nutzungsreserven von immerhin 10 % konkret realisiert werden sollten. Damit sich die über Jahrzehnte in natürlicher Masse veränderte Siedlung auch in Zukunft weiterentwickeln R3.2018.00080 Seite 32

könne, müsse in der Schutzverordnung mehr Raum für mögliche Änderungen und Entwicklungen gelassen werden. Der formelle Schutz müsse sich auf die wesentlichen Gestaltungselemente beschränken. Denkbar wären allenfalls planerische Massnahmen wie Ortsbildschutzmassnahmen, beispielsweise die Festsetzung einer Kernzone oder einer Quartiererhaltungszone oder allenfalls auch eines Gestaltungsplanes. Anstelle eines substantiellen Erhalts würde vielerorts – ohne dass das Schutzobjekt beeinträchtigt würde – die Verpflichtung zu einem gleichwertigen Ersatz vollauf genügen. Die bestehenden Servitute bildeten bereits eine enorme Einschränkung für die Grundeigentümer und seien völlig ausreichend, um den Bestand der Siedlungen zu schützen. Die Dienstbarkeiten seien so detailliert formuliert, dass sie abgesehen vom Innenbereich der Häuser den gesamten Bereich der Schutzverordnung abdecken würden. Da weit mehr als 30 Grundstücke erfasst seien, könne auch trotz der herrschenden Privatautonomie der Grundeigentümer betreffend die Dienstbarkeiten, faktisch davon ausgegangen werden, dass die Servitute weder verletzt noch verändert würden. In den letzten Jahrzehnten seit der Erstellung der Bauten Anfang der Siebzigerjahre hätten die bestehenden Servitute mit ihren Baubeschränkungen offensichtlich genügt, um das mit der vorliegenden Schutzverordnung verfolgte Ziel weitgehend zu erfüllen. Die Anordnung einer Schutzmassnahme, die bekanntlich dem Substanzschutz diene, sei daher nicht angezeigt. Eine Unterschützstellung hätte zudem eine weitere Wertverminderung der Liegenschaften zur Folge. Zudem müsste auch das öffentliche Interesse an einem haushälterischen Umgang mit dem Boden berücksichtigt werden. 12.1.2. 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 Rückweisungsentscheid sowie unter Berücksichtigung, dass eine adäquate Nutzung des Bestandes auch nach der Unterschützstellung 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 Erwei-

R3.2018.00080 Seite 33

terungen 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 Schutzzumfangs 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. 12.2.1. 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 werden. 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 R3.2018.00080 Seite 34

(BGr 1C\_168/2012 vom 2. November 2012, E. 6.4, mit weiteren Hinweisen). 12.2.2. 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.). Strittig bleiben somit der Schutzzumfang und die Schutzfähigkeit der beiden Gebäude sowie die finanzielle Interessenabwägung. 12.3.1. Das öffentliche Interesse an einer Unterschutzstellung ist aufgrund des nachweislich hochgradigen Eigen- und Situationswertes als sehr hoch zu qualifizieren. Die bestehenden privatrechtlichen Dienstbarkeiten sind von vornherein kein genügendes Instrument der Denkmalpflege. Die zulässigen Schutzmassnahmen sind in § 205 PBG abschliessend aufgezählt. Gemäss lit. d der genannten Bestimmung kann zwar auch ein (dienstbarkeitsrechtlich gesicherter) Vertrag als Schutzmassnahme in Frage kommen. Gemeint ist hierbei indes offensichtlich ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen dem Grundeigentümer und dem Gemeinwesen. Demgegenüber beruhen die hier zur Diskussion stehenden Dienstbarkeiten (act. 13.7 im Verfahren R3.2018.00077) auf Verträgen zwischen Privaten. Diese Verträge und damit die so begründeten Dienstbarkeiten unterstehen der alleinigen Disposition der Privaten und können demnach jederzeit abgeändert oder aufgehoben werden, ohne dass Behörden sich dem entgegenstellen könnten. Ob mit diesen Dienstbarkeiten auch öffentliche Interessen an der Erhaltung der Überbauungsstruktur mitberücksichtigt sind, ist angesichts der Dispositionsfreiheit der Privaten unerheblich. Möchte beispielsweise ein Eigentümer einer Liegenschaft in einer der beiden Siedlungen sein Haus umbauen, wären einzig die öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften zu beachten; die fraglichen Dienstbarkeiten könnten von der Baubehörde nicht berücksichtigt werden (§ 317 PBG). Dasselbe gälte im Rechtsmittelverfahren (§ 1 VRG). R3.2018.00080 Seite 35

Hinzu kommt, dass die fraglichen Dienstbarkeiten nur Um- und Neubauten regeln, aber keinerlei Substanzschutz beinhalten. Die Dienstbarkeiten würden demnach eine gänzliche Beseitigung sämtlicher Gebäude beider Siedlungen nicht zu hindern vermögen. Hierin

eine Massnahme des Denkmalschutzes zu erblicken, fällt damit offensichtlich ausser Betracht. Als Schutzmassnahme sind die fraglichen privatrechtlichen Dienstbarkeiten daher vollkommen ungeeignet. Von ihnen geht keinerlei Schutz aus, jedenfalls keiner, der öffentlich-rechtlich durchsetzbar wäre. Substanzschutz ist nicht einmal auf privater Ebene gewährleistet. Der festgestellte hohe Eigen- und Situationswert kann entgegen der Ansicht der Rekurrierenden nur durch die Erhaltung der bestehenden Gebäudesubstanz gewahrt werden. Einzig die Erhaltung und Renovation alter Bausubstanz bietet Gewähr für eine detailgetreue Übernahme von Form und Gestalt der vorhandenen Dach- und Fassadenflächen sowie für die Erhaltung der prägenden Bestandteile einer Baute unter Wahrung der bestehenden Proportionen. 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. Es mag zwar zutreffend sein, dass einzelne Häuser bereits Veränderungen auch in der äusseren Ausgestaltung erfahren haben. So wurden bei diversen Gebäuden die Fenster ersetzt. Gleichwohl sind insbesondere die Lage und Grösse der Fassadenöffnungen ein wesentliches und prägendes Element einer Fassade und kann durch deren Erhalt eine weitere Veränderung des äusseren Erscheinungsbildes vermieden werden. Die detaillierte Auflistung der prägenden Elemente der Gebäude in der Verordnung erfolgte daher zu Recht. Gleiches gilt es für die Elemente des Aussenraumes zu sagen. Die Gärten in ihrer Ausgestaltung sind wie festgestellt ein äusserst prägendes Element des Schutzobjektes und müssen daher von der Verordnung ebenfalls zwingend erfasst werden. 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. Nur so kann das charakteristische Erscheinungsbild gewahrt werden. All diese Elemente sind daher für den Erhalt des Schutzobjektes als solches unabdingbar. R3.2018.00080 Seite 36

Wie die Rekurrierenden zu Recht ausführen, ist insbesondere das äussere Erscheinungsbild der Siedlung schützenswert. Die Beschränkung auf einen reinen Fassadenschutz hätte indes zwangsläufig eine Diskrepanz zwischen aussen und innen zur Folge. Es sind deshalb auch Teile zu erhalten, die sich nur mittelbar auf das äussere Erscheinungsbild auswirken. Dabei wurde aber auch berücksichtigt, dass bei zahlreichen Gebäuden bereits Veränderungen im Innern vorgenommen wurden. Es erfolgte daher keine integrale Unterschutzstellung, sondern der Schutz von Originalsubstanz im Innern beschränkt sich auf die Primärkonstruktion. Aus diesem Grund war auch keine einzelfallweise Besichtigung der Gebäude von Innen notwendig. Es ist den Rekurrierenden aber insoweit zuzustimmen, dass der Schutz der Primärkonstruktion, welcher einzig dazu dient, äussere sichtbare Veränderungen zu vermeiden, keine Unterschutzstellung der tragenden Wände im Innern bedarf. Eine tragende Wand kann mit den heutigen baulichen Möglichkeiten weitgehend geöffnet und deren Last punktförmig abgefangen werden. Die tragenden Wände sind daher aus dem Schutzzumfang auszuklammern, da nur das konstruktive System geschützt werden muss. Darüber hinaus können indes keine weiteren baulichen Elemente ausgenommen werden, da sich mit einer weniger weitgehenden Massnahme das angestrebte Schutzziel ansonsten nicht mehr erreichen liesse. Der von der Baudirektion statuierte Schutzzumfang ist damit entsprechend anzupassen. 12.3.2. Zur Schutzfähigkeit der Gebäude kann festgehalten werden, dass einzelne Gebäude unter Umständen einen gewissen Erneuerungsbedarf aufweisen. Es handelt sich dabei indes nicht um Schäden im eigentlichen Sinne, sondern um Anpassungen an einen modernen Wohnbedarf. Auf die Erhaltungsfähigkeit der Objekte

haben solche Bedürfnisse keinen Einfluss. Eine Erneuerung der Haustechnik sowie der Nasszellen und Küchen gehört beispielsweise zum üblichen Unterhalt eines Gebäudes. Alle Gebäude beider Siedlungen werden sodann bewohnt oder anderweitig genutzt. Die Erhaltungsfähigkeit wurde daher zu Recht nicht bestritten. Die Schutzfähigkeit ist demnach gerade in Anbetracht des reduzierten Schutzzumfanges ebenfalls ohne weiteres gegeben.  
R3.2018.00080 Seite 37

12.3.3. Es stellt sich im Weiteren die Frage, ob die Siedlungen unter Einhaltung des Schutzzieles einer sinnvollen Nutzung und damit einer der Zonierung entsprechenden und rentablen bzw. wirtschaftlich sinnvollen Wohnnutzung zugeführt werden können, bzw. im vorliegenden Fall, ob eine solche aufrechterhalten werden kann. Die Gebäude weisen zumindest in ihrer jetzigen Nutzung als Einfamilienhäuser genügend grosse Volumen auf, innerhalb welchen nebst der Aussenhülle sodann nur die Primärkonstruktion sowie die Geschossdecken und der Erschliessungstrakt in ihrer Lage geschützt sind. Damit kommt der Bauherrschaft eine erhebliche planerische Freiheit zu, einen Innenausbau zu verwirklichen, der heutigen Wohnbedürfnissen entspricht. Zudem sind im Bereich der Siedlung Sägglen auch bauliche Erweiterungen im Umfang von 10 % der anrechenbaren Gebäudeflächen gemäss der angefochtenen Verordnung ausdrücklich möglich. Die Erneuerung oder der Ersatz tragender Bauteile oder von Deckenkonstruktionen, sofern diese nicht mehr erhalten oder ertüchtigt werden können, ist bei vielen denkmalpflegerischen Gesamterneuerungen oder bei Umnutzungen von Gebäuden an der Tagesordnung und kann mit den heutigen Bautechniken ohne weiteres bewältigt werden. Mit einer nach dem vorstehend Gesagten weiterbestehenden Wohnnutzung kann zweifellos eine rentable bzw. wirtschaftlich sinnvolle Nutzung erzielt und gleichzeitig die für die Unterschutzstellung relevante Substanz erhalten werden. Weitergehende finanzielle Interessen der Grundeigentümer haben hinter dem öffentlichen Interesse der Unterschutzstellung zurückzutreten. Wobei hier ausdrücklich auch darauf hinzuweisen ist, dass die grosszügige parkartige Umgebung, in welcher die Gebäude situiert sind und welche mit der vorliegenden Verordnung gerade bewahrt wird, den Wert der Liegenschaften durchaus auch zu steigern vermag. Es stellt sich sodann abschliessend die Frage nach dem öffentlichen Interesse an einer häuslicher Bodennutzung. Dies ist zwar ein zentrales Anliegen des Raumplanungsrechts, indes kann eine bauliche Verdichtung problemlos an einem anderen Ort in der Gemeinde realisiert werden. Die bestehenden Nutzungsreserven im Umfang von 10 % der anrechenbaren Grundfläche können sodann auch trotz der Unterschutzstellung realisiert werden. Dies wurde in der angefochtenen Verordnung ausdrücklich festge-  
R3.2018.00080 Seite 38

halten. Überwiegende private oder öffentliche Interessen die gegen eine Unterschutzstellung sprechen würden, sind damit nicht ersichtlich. 13.1. Somit sind die Rekurse teilweise gutzuheissen. Über die aus vorliegendem Entscheid resultierende geringfügige Anpassung des Schutzzumfanges könnte die Rekursinstanz grundsätzlich selber entscheiden. Die materielle Koordination mit dem Parallelverfahren G.-Nr. R3.2018.00079 führt indes zur Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Dementsprechend ist die Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 26. April 2018 aufzuheben und die Sache zur Abänderung und Neufestsetzung der Verordnung im Sinne der Erwägung 12.3.1. zurückzuweisen. Im Übrigen werden die Rekurse abgewiesen. Dieser Entscheid ist von der Vorinstanz in Anwendung von § 338b PBG in Verbindung mit § 28 Abs. 2 VRG (Sicherstellung des Anfechtungsanspruches der rekurs- bzw.

beschwerdeberechtigten Verbände) zu veröffentli- chen. 13.2. Die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung an die Baudirektion ist vorliegend in Anbetracht des Antrages auf Nichtunter- schutzstellung der Siedlungen mit Bezug auf die Auflage der Verfahrens- kosten bloss als teilweises Obsiegen der Rekurrierenden zu betrachten. Ausgangsgemäss und unter Berücksichtigung der jeweiligen Rekursanträ- ge, des jeweiligen Streitinteresses und der zu behandelnden Rügen sind die Verfahrenskosten zu 6/10 den solidarisch haftenden Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00080, zu je 6/50 den Rekurrenten in den Ver- fahren G.-Nrn. R3.2018.00081 und R3.2018.00082, zu 3/50 den Rekurre- renden im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00093 und zu 1/10 der Baudirektion Kanton Zürich aufzuerlegen (§ 13 VRG). Die detaillierte Kostenverteilung ist Dispositiv-Ziffer IV. zu entnehmen. Von einer Kostenbelastung der Beigeladenen ist vorliegend trotz der teil- weisen Gutheissung der Rekurse vollumfänglich abzusehen, da ihnen im vorliegenden Verfahren eher die Stellung von Mitbeteiligten zukommt, wel- che praxisgemäss nur in Ausnahmefällen mit Kosten belastet werden, und R3.2018.00080 Seite 39

zudem die vom Gericht verlangte Anpassung der Verordnung nur das Inne- re der Gebäude betrifft und somit keinen relevanten Einfluss auf den Wert ihrer eigenen Grundstücke zeitigt. Die Gemeinde Fällanden wurde von Am- tes wegen in das Verfahren aufgenommen und stellte keinerlei Anträge im vorliegenden Verfahren; ihr sind daher im vornherein keine Kosten aufzuer- legen. 13.3. Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwal- tungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmaren Streitwert vor, beträgt die Ge- richtsgebühr 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.). Schon bei Schutzmassnahmen (bzw. bei Verzicht auf solche) für einzelne Liegenschaften wird grundsätzlich von einem erheblichen Streitinteresse ausgegangen, weil mit einer Unterschutzstellung die Baumöglichkeiten dauerhaft eingeschränkt werden. Mehrere Rekurrierende beantragen die Aufhebung der gesamten Verordnung. Damit ist nebst den einzelnen Grundstücken der Rekurrierenden auch die gesamte Siedlung mit 53 Ge- bäuden (auf insgesamt 78 Grundstücken inkl. der Erschliessungspartellen) von den Rekursen betroffen. Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächli- chen Streitinteresses (primär der mit der Schutzmassnahme verbundene Eingriff in das Eigentum der Rekurrierenden, sekundär und soweit die voll- umfängliche Aufhebung der angefochtenen Verordnung beantragt wurde derjenige in das Eigentum der übrigen betroffenen Grundeigentümer), des getätigten Verfahrensaufwandes (zweiter Schriftenwechsel, Durchführung eines Abteilungsaugenscheins), des Umfangs des vorliegenden Urteils, der Vereinigung mehrerer Rekursverfahren und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass ein erheblicher Teil der Rechtsfragen auch in den Paral- lelverfahren zu prüfen war, ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 35'000.-- festzu- setzen (BGr 1C\_566/2015 vom 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 R3.2018.00080 Seite 40

vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C\_810/2013 vom 14. Juli 2014; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)). 13.4. Der Antrag der Rekurrierenden auf Zusprechung einer

Umtriebsentschädigung ist aufgrund des mehrheitlichen Unterliegens derselben abzuweisen. Da von einer Kostenauflegung zu Lasten der Beigeladenen abgesehen wird, ist ihnen auch keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. 13.5. Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor, der als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zu qualifizieren ist. Dessen Anfechtbarkeit richtet sich nach § 19a Abs. 2 VRG. [...] R3.2018.00080 Seite 41

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