

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00337 vom 31. Oktober 2013**

ZH Verwaltungsgericht, 2013-10-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2013.00337](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00337)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00337 du 31 octobre 2013

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00337 del 31 ottobre 2013

## **Regeste**

Denkmalpflege, Unterschutzstellung | Unterschutzstellung: Verfahrensgegenstand; Koordinationsgebot. Der Nichteinbezug weiterer Objekte oder des ganzen Areals im vorliegenden Verfahren beeinträchtigt den Schutz des inventarisierten Ortsbilds nicht (E. 3.2). Der Entscheid über die Unterschutzstellung der drei vorliegend zu beurteilenden Objekte erfordert keine Verfügungen anderer Behörden (E. 4.3). Keine unzulässige Vorbefassung (E. 5). Die Rügen, in der Umgebung des Schutzobjekts liegende Objekte seien in den Schutzzumfang desselben einzubeziehen, sind nicht gleichbedeutend mit der Forderung, diese Objekte dürften nicht aus einem Inventar entlassen werden bzw. müssten auch unter Schutz gestellt werden. Diesbezüglich trat die Vorinstanz auf den Rekurs zu Unrecht nicht ein (E. 6.4 und 7.2). Teilweise Gutheissung und Rückweisung an die Baudirektion.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Schweizer Heimatschutz SHS, vertreten durch Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz,

#### **E. 1.1**

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz zuständig.

#### **E. 1.2**

Die Beschwerdeführenden sind gemäss § 338a Abs. 2 des PBG zur Beschwerde legitimiert. Soweit die Vorinstanz auf den Rekurs der Beschwerdeführenden nicht eintrat, bildet einzig die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht keine materielle Beurteilung vorgenommen hat, Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

#### **E. 1.3**

Auf die form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist einzutreten.

### **E. 2**

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet der Entscheid der Vorinstanz, mit dem diese die Schutzverfügung der Baudirektion vom 29. November 2011 betreffend Fabrikantenvilla, Kölla-Anbau und Maillart-Bau, beurteilte und bestätigte. Im Zusammenhang mit der baulichen Entwicklung des Giessenareals sind weitere Entscheide ergangen. Es handelt sich dabei um den Inventarentlassungsbeschluss des Stadtrats vom 11. Januar 2010, die Baubewilligung der Baukommission vom 12. Oktober 2010 für den

Baubereich A sowie die dieses Bauprojekt betreffende Bewilligung der Baudirektion vom 12. August 2010. Diese Inventarentlassung und diese Baubewilligung wurden im Rechtsmittelverfahren aufgehoben (VGr, 7. Mai 2013, VB.2012.00299). Dasselbe gilt für die Baubewilligung vom 29. November 2011 für die Ersatzneubauten von drei Kosthäusern, die ebenfalls mit Beschluss vom 11. Januar 2010 aus dem kommunalen Inventar der schutzwürdigen Bauten entlassen worden waren (VGr, 7. Mai 2013, VB.2012.00618). Die Bauherrschaft focht die beiden genannten Entscheide des Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013 beim Bundesgericht an. Die Beschwerdeverfahren sind bei diesem pendent. Ferner bildete die Verlegung des das betroffene Areal durchfliessenden Reidbachs Gegenstand von Rechtsmittelverfahren. Die dagegen gerichtete Beschwerde wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 7. Mai 2013 ab (VB.2012.00298). Diesbezüglich wurde keine Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Schliesslich rekurrten der SHS und die ZVH auch gegen die Bewilligung des Umbauprojekts für die Fabrikantenvilla an das Baurekursgericht. Dieses Verfahren (R2.2011.00066) ist – soweit ersichtlich – nach wie vor beim Baurekursgericht pendent.

### **E. 3**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz sei auf ihren Rekurs zu Unrecht nicht eingetreten, soweit sie den Erlass einer neuen Schutzverfügung betreffend das gesamte Areal und zusätzliche Schutzverfügungen für weitere Objekte beantragt hatten. Die vorliegend angefochtene Schutzverfügung betreffe nicht nur den Schutz der drei von dieser Verfügung erfassten Einzelobjekte, sondern zugleich auch den Schutz des Ortsbilds als Ganzes. Die Auffassung der Vorinstanz habe zur Folge, dass die mit der Beschränkung der Schutzverfügung auf die drei Einzelobjekte verbundene Ermessensunterschreitung hinsichtlich der notwendigen Gesamtbetrachtung des inventarisierten Ortsbilds als Rechtsverletzung ungeprüft bleibe und somit das Verbandsbeschwerderecht verletzt werde.

#### **E. 3.1**

Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens ist, was Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung war oder hätte sein müssen (VGr, 23. April 2008, VB.2007.00385, E. 2; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28, N. 86). Gegenstand der Verfügung der Baudirektion vom 29. November 2011 bildete allein die Unterschutzstellung der drei genannten Gebäude (Fabrikantenvilla, Vers.-Nr. 18; Kölla-Anbau, Vers.-Nr. 22; Maillart-Bau, Vers.-Nr. 28). Es stellt sich daher die Frage, ob weitere Objekte bzw. das ganze Giessen-Areal hätten einbezogen werden müssen.

#### **E. 3.2**

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden beeinträchtigt der Nichteinbezug weiterer Objekte bzw. des ganzen Areals den Schutz des Ortsbilds nicht. Die angefochtene Verfügung betrifft die Unterschutzstellung einzelner Gebäude und deren Aufnahme in das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte und der archäologischen Denkmäler von überkommunaler Bedeutung. Eine ortsbildschutzrechtliche Beurteilung des gesamten Giessenareals bzw. der weiteren Gebäude war daher vorliegend weder erforderlich noch angezeigt. Ortsbildschutzrechtlichen Rügen kommt daher vorliegend nur insofern Bedeutung zu, als geltend gemacht wird, die Unterschutzstellung der drei Gebäude bzw. die entsprechenden Festlegungen des Schutzzumfangs würden das Ortsbild beeinträchtigen. Die Verbände können geltend machen, die Schutzverfügung bzw. der

damit festgelegte Schutzzumfang trage dem geschützten Ortsbild nicht (hinreichend) Rechnung. Sie können aber nicht verlangen, dass – wegen des inventarisierten Ortsbilds – weitere Objekte unter Schutz gestellt bzw. in den Schutzzumfang einbezogen werden müssten.

### **E. 3.3**

Die Beschwerdeführenden scheinen davon auszugehen, bei der angefochtenen Unterschutzstellung handle es sich um die "Umsetzung" der Inventarisierung des Ortsbilds. Dies trifft jedoch nicht zu. Vielmehr bleibt die Inventarisierung des Ortsbilds bestehen. Damit droht diesem dadurch, dass von der Verfügung nicht betroffene Gebäude oder Teile von solchen nicht unter Schutz gestellt wurden, kein Nachteil. Entsprechend liegt weder eine Verletzung des rechtlichen Gehörs noch eine Aushöhlung des Verbandsbeschwerderechts vor.

### **E. 3.4**

Wenn die Beschwerdeführenden geltend machen, die verschiedenen Bauvorhaben der privaten Beschwerdegegnerschaft würden nicht nur die drei Einzelobjekte gefährden, sondern das inventarisierte Ortsbild Giessen als Ganzes, weshalb die Schutzabklärungen und der kantonale Schutzentscheid dieses gesamte inventarisierte Ortsbild von regionaler Bedeutung umfassen müssten, ist festzuhalten, dass dies gegen die Erteilung der Baubewilligungen für die genannten Bauvorhaben spricht, nicht jedoch gegen vorliegend nicht verfügte Schutzmassnahmen. Diese gefährden das inventarisierte Ortsbild nicht. Die Beschwerdeführenden haben die fehlende Rücksichtnahme auf das inventarisierte Ortsbild denn auch in den die Baubewilligungen betreffenden Rechtsmittelverfahren geltend gemacht. Der dem vorliegenden Verfahren zugrunde liegende Entscheid ist dagegen, zumindest soweit nicht von diesem betroffene Gebäude nicht ebenfalls unter Schutz gestellt wurden, nicht geeignet, das geschützte Ortsbild zu beeinträchtigen. Die ortsbildschutzrechtliche Ausgangslage bleibt durch die Nichtunterschutzstellung einzelner Gebäude unverändert. Damit fehlt es diesbezüglich an einem Rechtsschutzinteresse, womit die Rechtsmittellegitimation zu verneinen ist. Der Entscheid der Vorinstanz ist insofern nicht zu beanstanden.

### **E. 4**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz habe das Koordinationsgebot verletzt. Sie habe es unterlassen, sich mit den Vorbringen der Beschwerdeführenden zum rechtsverletzenden Verfahrensablauf auseinanderzusetzen. Es sei notwendig, zuerst das inventarisierte, schutzwürdige Ortsbild mit dem gesamten Fabrikensemble umfassend zu analysieren. Anschliessend müsse eine Schutzverfügung erlassen werden, die der einmaligen Zeugeneigenschaft dieses Ensembles als Ganzem samt seiner einmaligen Umgebung gerecht werde. Diese Schutzverfügung könne dann die Basis für die Planungen der privaten Beschwerdegegnerinnen bilden. Vorliegend sei die hier angefochtene Schutzverfügung erst zwei Jahre nach dem ersten relevanten Entscheid nachgeliefert worden. In Umkehrung der gesetzlich vorgesehenen Abläufe würden vollendete Tatsachen geschaffen, bevor die notwendigen Schutzabklärungen aus einer Gesamtschau heraus erfolgen und in einer umfassenden Schutzverfügung ihren notwendigen Niederschlag fänden. Der Sachverhalt sei damit ungenügend ermittelt. Dieser Mangel der fehlenden Gesamtabklärung beschlage auch die Ausführungen der Vorinstanz zu den "übrigen rügen der Beschwerdeführenden".

#### **E. 4.1**

Erfordert die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, ist nach Art. 25a Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) eine Behörde zu bezeichnen, die eine ausreichende Koordination sicherstellt. Diese Behörde hat für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen und für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen zu sorgen (Abs. 2 lit. b und d). Die zu koordinierenden Entscheide dürfen keine Widersprüche enthalten (Abs. 3; vgl. auch §§ 7 ff. der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 ; zum Umfang der Koordinationspflicht: Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 792; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 25a N. 63 ff.) . Dabei liegt eine Verletzung der materiellen Koordinationspflicht nicht nur dann vor, wenn einzelne Entscheide oder deren Begründung gleiche Fragen unterschiedlich beantworten, sondern insbesondere auch dann, wenn rechtlich erforderliche Abstimmungen – etwa im Rahmen von Interessenabwägungen – nicht oder ungenügend erfolgt sind (Arnold Marti, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich etc. 2010, Art. 25a N. 39 mit Hinweisen).

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführenden hatten in ihrem Rekurs vom 9. Januar 2012 keine Verletzung des Koordinationsgebots gerügt. Hingegen hatten sie eine Sistierung des Rekursverfahrens beantragt und dies damit begründet, den ausstehenden Entscheiden des Baurekursgerichts bzw. des Verwaltungsgerichts über die Fragen der Vorbefassung, der Koordinationspflicht usw. komme präjudizielle Bedeutung für das vorliegende Verfahren zu, werde sich daraus doch ergeben, ob bei Erlass der angefochtenen Schutzverfügung von falschen sachlichen und rechtlichen Annahmen ausgegangen worden sei und ob nicht wesentlich weitergehende Schutzanordnungen getroffen werden müssten.

#### **E. 4.3**

Der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildende Entscheid über die Unterschutzstellung der Fabrikantenvilla, des Kölla-Anbaus und des Maillart-Baus erfordert keine Verfügungen anderer Behörden. Ob weitere Gebäude – etwa zum Schutz des inventarisierten Ortsbilds – erhalten bleiben müssen, braucht nicht im vorliegenden Verfahren geklärt zu werden (vgl. vorstehend, E. 3). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden kann die notwendige Gesamtbetrachtung nicht nur erfolgen, wenn die Beschwerde gutgeheissen wird. Eine solche Gesamtbetrachtung ist Voraussetzung für bauliche Veränderungen im betroffenen Gebiet, jedoch nicht für die Unterschutzstellung einzelner Objekte. Entsprechend besteht auch die Koordinationspflicht im Sinn von Art. 25a RPG wohl in anderen, nicht jedoch im vorliegenden Verfahren. Da in diesem keine entsprechende Pflicht bestand, kann im Nichteintreten der Vorinstanz auf die entsprechenden Forderungen der Beschwerdeführenden – entgegen deren Auffassung – keine Ermessensunterschreitung erblickt werden. Das von den Beschwerdeführenden propagierte Vorgehen, wonach eine Schutzverfügung zu erlassen sei, die auf einer umfassenden Analyse des inventarisierten Ortsbilds mit dem gesamten Fabrikensemble basiere, ist nach dem Gesagten nicht der einzige zulässige Weg. Auch wenn ein koordiniertes Vorgehen im Rahmen der das Ortsbild einerseits und einzelne Objekte andererseits betreffenden Schutzentscheide sinnvoll erscheinen mag, besteht keine dahingehende Verpflichtung. Entscheidend ist einzig, dass letztlich beiden Anliegen –

Ortsbildschutz und Denkmalschutz – Rechnung getragen wird. Es ist daher nicht unzulässig, zunächst einzelne Objekte unter Schutz zu stellen, sofern durch die dabei getroffenen Anordnungen die ortsbildschutzrechtliche Beurteilung nicht präjudiziert wird.

#### **E. 4.4**

Eine Präjudizierung der ortsbildschutzrechtlichen Beurteilung ist nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführenden legen jedenfalls nicht substantiiert dar, inwiefern die angefochtenen Unterschutzstellungen das Ortsbild beeinträchtigen könnten.

#### **E. 4.5**

Die Vorinstanz musste sich nach dem Gesagten nicht veranlasst sehen, das Rekursverfahren zu sistieren. Ihr Entscheid stellt keine Verletzung des Koordinationsgebots dar.

#### **E. 5**

Die Beschwerdeführenden rügen eine unzulässige Vorbefassung der Baudirektion.

#### **E. 5.1**

Die enge Zusammenarbeit zwischen der Bauherrschaft und den kommunalen und kantonalen Behörden bei der Ausarbeitung des vorliegend strittigen Bauvorhabens ist aus praktischer Sicht zu begrüssen und rechtlich nicht zu beanstanden. Eine verfassungswidrige Vorbefassung der Baudirektion im Verfahren betreffend den angefochtenen Schutzentscheid ist darin nicht zu erblicken. Die Umstände stellen sich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht entscheidend anders dar als im Entscheid 1C\_150/2009 des Bundesgerichts, auf den sich die Verbände berufen. Die Ausführungen des Bundesgerichts in diesem Entscheid sprechen denn auch eher gegen eine verfassungswidrige Vorbefassung im vorliegenden Fall. Bei einem derart komplexen Vorhaben, wie dem vorliegend zu beurteilenden, besteht ein grosses Bedürfnis nach Vorverhandlungen und Vorabklärungen. Diese vorgängige amtliche Befassung mit dem Projekt ist im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung "systembedingt" (BGr, 8. September 2009, 1C\_150/2009, E. 3.5 mit Hinweisen). Im Kanton Zürich, der im Baubewilligungsverfahren kein Einspracheverfahren kennt, in dem Dritte ihre Argumente darlegen können, ist es zudem weit weniger problematisch, wenn sich die Baubehörde eine Meinung bildet, ohne diese Argumente zu kennen (vgl. BGr, 8. September 2009, 1C\_150/2009, E. 3.5.5).

#### **E. 5.2**

Entscheidend ist, dass die Behörde, die sich vorgängig bereits mit einem Projekt befasste, dadurch in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht gebunden wird. Die Behörde muss ihren Entscheid ferner selbstverständlich in pflichtgemässer Ausübung ihres Ermessens in einem korrekten Verfahren fällen. Allfällige Rechtsverletzungen, wie sie die Beschwerdeführenden geltend machen, deuten daher nicht ohne Weiteres auf eine unzulässige Vorbefassung der Behörde hin. Die von den Beschwerdeführenden geltend gemachten Mängel sind nach dem Gesagten ernst zu nehmen und zu prüfen. Selbst wenn sie zu bejahen wären, hiesse dies jedoch nicht, dass sie Ausfluss einer unzulässigen Vorbefassung wären. Entsprechende Anhaltspunkte bestehen nicht.

#### **E. 6**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, sie hätten im Rekursverfahren mit detaillierter Begründung die ahistorische Freistellung des Kölla-Anbaus und die in diesem Zusammenhang im Widerspruch zum KDK-Gutachten erfolgte Inventarentlassung des

Fabrikkomplexes Giessen 8 gerügt. Obwohl der Kölla-Anbau klarerweise einen Anbau an den Fabrikkomplex Giessen 8 bilde, behaupte die Vorinstanz, die Beschwerdeführenden seien nicht legitimiert, die Unterschutzstellung weiterer Objekte zu verlangen. Vorliegend gehe es – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – nicht einfach nur um die Detailgestaltung der neuen Südfassade, sondern vor allem um die mit der unzulässigerweise auf den Kölla-Anbau beschränkten Schutzverfügung erst ermöglichte Freistellung des Kölla-Anbaus überhaupt. Dabei handle es sich um eine Frage des Schutzzumfangs, wozu die Beschwerdeführenden auf jeden Fall legitimiert seien. Zur Festlegung des Schutzzumfangs gehöre zwingend die Prüfung, inwiefern der Fabrikkomplex Giessen 8, an den der Kölla-Anbau angebaut sei, ebenfalls erhalten werden müsse.

### **E. 6.1**

Vorweg ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass der Fabrikkomplex Giessen 8 nach dem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013 (VB.2012.00299/300) im kommunalen Inventar der schutzwürdigen Bauten verbleibt. Zum einen ist dieser Entscheid jedoch noch nicht rechtskräftig, zum anderen weisen die Beschwerdeführenden zu Recht darauf hin, dass die Beantwortung der Frage, ob eine Freistellung des Kölla-Anbaus mit dem Schutzzweck vereinbar sei, bei der Bestimmung des Schutzzumfangs erfolgen muss. Daran ändert nichts, dass eine allfällige Schutzzweckwidrigkeit der Freistellung des Kölla-Anbaus nicht zwingend die Erhaltung des Fabrikkomplexes Giessen 8 zur Folge hätte. Die für die Wirkung des Kölla-Anbaus wesentliche Umgebung gehört zum Schutzobjekt (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG). Ein Schutzentscheid muss sich daher dazu aussprechen, was zu dieser Umgebung gehört und welche Änderungen allenfalls zulässig sind. Die entsprechende Anordnung bzw. das Unterbleiben einer solchen muss im Rechtsmittelverfahren überprüft werden können. Insofern ist die Legitimation der Beschwerdeführenden ohne Weiteres gegeben.

### **E. 6.2**

Die Vorinstanz erwog in diesem Zusammenhang, die Beschwerdeführenden würden vorab eine Ausweitung des Schutzzumfangs auf den ganzen Fabrikkomplex Giessen 8 verlangen. Darauf sei nicht einzutreten, weil die Beschwerdeführenden nicht dazu legitimiert seien, die Unterschutzstellung weiterer Objekte zu verlangen. Ebenso wenig könne auf die Vorbringen betreffend die neu zu gestaltende Südfassade des Kölla-Anbaus eingetreten werden. Die Gestaltung dieser Fassade betreffe das Baubewilligungsverfahren und nicht die vorliegend umstrittene Schutzverfügung.

### **E. 6.3**

Die Baudirektion hatte mit Verfügung vom 29. November 2011 "die Liegenschaften Kat.-Nrn. 13022 und 13023 mit den Gebäuden Vers.-Nrn. 0018, 0022 und 0028 und deren Umschwung in der heutigen Gestalt als wichtige Zeugen verschiedener politischer, sozialer sowie bauhistorischer Epochen" qualifiziert und den Schutzobjekten kantonale Bedeutung zugemessen. Dementsprechend stellte sie (unter anderem) den Kölla-Anbau unter Schutz und ordnete an, das Gebäude dürfe nicht abgebrochen werden. Der jeweilige Eigentümer dürfe an der Liegenschaft ohne vorgängige Zustimmung der Baudirektion keine baulichen Veränderungen vornehmen und keine Unterhaltsarbeiten ausführen, welche die äussere oder innere Wirkung des Gebäudes sowie dessen Umgebung berühren oder deren Zeugenwert beeinträchtigen könnten (Disp.-Ziff. I.1b). Die Anordnungen zum Schutzzumfang beschränkten sich beim Kölla-Anbau in der Folge auf das Gebäudeäussere

und das Gebäudeinnere. Anders als bei der Fabrikantenvilla und dem Maillart-Bau findet sich hingegen keine Bestimmung zur Umgebung (Disp.-Ziff. I.3).

#### **E. 6.4**

Die Beschwerdeführenden wendeten sich im Rekursverfahren nicht nur gegen die Entlassung des Fabrikkomplexes Giessen 8 aus dem kommunalen Inventar und die Gestaltung der neuen Südfassade. Sie machten auch geltend, aus dem Kölla-Anbau dürfe "nicht ein frei stehendes Wohnhaus und das Fabrikhauptgebäude (Giessen 8) durch einen reinen Wohnblock-Neubau ersetzt werden". Die Freistellung des Kölla-Anbaus bringe eine Verfälschung des Zeugen mit sich. Damit machten die Beschwerdeführenden implizit geltend, die Umgebung und damit der Fabrikkomplex, an den das Schutzobjekt angebaut sei, seien zu Unrecht nicht in den Schutzzumfang miteinbezogen worden. Eine Freistellung des Kölla-Anbaus sei nicht zulässig. Diese Rügen sind nicht gleichbedeutend mit der Forderung, der Fabrikkomplex Giessen 8 dürfe nicht aus dem Inventar entlassen werden bzw. müsse auch unter Schutz gestellt werden. In den Umgebungsschutz eines Schutzobjekts können auch Objekte oder Teile von solchen einzubeziehen sein, die für sich selber nicht schutzwürdig wären ( VGr, 21. November 2012, VB.2012.00579, E. 5.4 ). Dieser Aspekt betrifft mithin die Bestimmung des Schutzzumfangs des Kölla-Anbaus. Dies bildete Gegenstand des Verfahrens. Die Vorinstanz hätte diesbezüglich auf den Rekurs eintreten und die entsprechende Rüge materiell prüfen müssen.

#### **E. 6.5**

Da die Vorinstanz die Rüge des Beschwerdeführers nicht materiell beurteilt hat, stellt sich die Frage, ob das Verwaltungsgericht im Sinn von § 63 Abs. 1 VRG selbst entscheiden oder die Sache im Sinn von § 64 Abs. 1 VRG zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückweisen soll (Kölz/Bosshart/Röhl, § 63 N. 11, § 64 N. 6; VGr, 9. September 2004, VB.2004.00281, E. 3). Die Rechtsmittelinstanz verfügt über einen weiten Ermessensspielraum, ob sie einen reformatorischen Entscheid fällen oder eine Rückweisung vornehmen will (BGE 131 V 407 E. 2.1.1).

##### **E. 6.5.1**

Bei der Anwendung von § 203 Abs. 1 lit. c PBG hat die verfügende Behörde die darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe auszulegen, und es obliegt ihr als Teil der Sachverhaltsermittlung die Klärung der denkmalpflegerischen Bedeutung des infrage stehenden Objekts. Hierzu kann und soll sie nötigenfalls Expertisen oder Stellungnahmen von Fachgremien einholen. Das Ergebnis der Sachverhaltsfeststellung – und mithin auch die Stellungnahmen von Fachleuten und -gremien – würdigen die rechtsanwendenden Behörden frei (§ 7 Abs. 4 VRG). Bei der Auslegung und Anwendung der für die Beurteilung massgebenden unbestimmten Rechtsbegriffe wie "wichtiger Zeuge" oder "wesentliche Mitprägung" steht der für die Unterschutzstellung zuständigen Behörde sodann eine besondere Entscheidungsfreiheit im Grenzbereich zwischen Rechtsanwendung und Ermessensbetätigung zu (vgl. BGE 115 Ib 131 E. 3; VGr, 4. Mai 2011, VB.2010.00707, E. 4.2), deren Handhabung die Rechtsmittelinstanzen nicht frei überprüfen können (RB 1982 Nr. 37). Schliesslich führt die Qualifikation des infrage stehenden Objekts als wichtiger Zeuge nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, sondern nur, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu werten ist als entgegengesetzte öffentliche und private Interessen (VGr, 27. August 2003,

VB.2003.00121, E. 2c). Eine solche Interessenabwägung ist zwar grundsätzlich eine vom Verwaltungsgericht überprüfbare Rechtsfrage. Bei der Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen bestehen jedoch in verschiedener Hinsicht Beurteilungsspielräume, die in erster Linie von den Verwaltungsbehörden auszufüllen sind; auch insofern steht ihnen eine von den Rechtsmittelinstanzen zu beachtende besondere Entscheidungsfreiheit zu (RB 1982 Nr. 37). Das Verwaltungsgericht mit seiner gemäss § 50 VRG von vornherein eingeschränkten Überprüfungsbefugnis hat deshalb namentlich zu prüfen, ob die für die Unterschutzstellung zuständige Verwaltungsbehörde alle wesentlichen Gesichtspunkte vollständig und gewissenhaft untersucht und gewürdigt hat (VGr, 5. Februar 2009, VB.2008.00481, E. 2.1 = BEZ 2009 Nr. 23).

#### **E. 6.5.2**

Die Baudirektion legte in der angefochtenen Verfügung nicht im Einzelnen dar, was zur für die Wirkung des Kölla-Anbaus wesentlichen Umgebung im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG gehört. Sie betonte hingegen mit Verweis auf die Gutachten der Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich (NHK) vom 21. November 2008 und der Denkmalpflege-Kommission des Kantons Zürich (KDK) vom 7. April 2009 klar die Bedeutung der Seefassade des Gebäudes. Diese stelle ein bestimmendes Element an der Seefront dar. Wenn die Baudirektion unter diesen Umständen den Schutzzumfang, anders als bei den beiden anderen unter Schutz gestellten Gebäuden, auf das Gebäude selber beschränkte, ergibt sich daraus ohne Weiteres, dass sie in der Umgebung keine Elemente ausmachte, die sie als für die Wirkung des Kölla-Anbaus derart wesentlich erachtete, dass sie zu erhalten gewesen wären. Im Besonderen bedeutet dies, dass die Baudirektion diese Eigenschaft dem Fabrikkomplex Giessen 8, an den der Kölla-Anbau angebaut ist, nicht zuerkannte. Diese Einschätzung kann sich auf die vorliegenden Gutachten der KDK und der NHK sowie das kommunale Inventar schützenswerter Bauten stützen und ist nicht zu beanstanden. Die Schutzwürdigkeit des Kölla-Anbaus ergibt sich nicht aus seiner Eigenschaft als Anbau. Von Bedeutung sind vielmehr das "neoklassizistische Erscheinungsbild der Fassade mit Anklängen an den Expressionismus und Art Deco", das ein "frühes Schweizer Beispiel für die damals in den USA beliebten repräsentativ gestalteten Fabrikationshallen" darstellt (vgl. KDK-Gutachten, S. 18), und die ortsbauliche Stellung als bestimmendes Element in der Seefront. Gemäss kommunalem Inventar bestand der Schutzzweck denn auch in der integralen Erhaltung der Seefassade. Hinzu kommt die regionale Bedeutung des Architekten Albert Kölla (KDK-Gutachten, S. 19).

#### **E. 6.5.3**

Der Schutzzweck des Kölla-Anbaus bzw. dessen Bedeutung wird nach dem Gesagten durch eine Freistellung nicht beeinträchtigt. Der Fabrikkomplex Giessen 8 oder Teile desselben müssen daher nicht erhalten bleiben, weil dies der Schutz des Kölla-Anbaus gebieten würde. Ob sie aus anderen Gründen, etwa einer selbständigen Schutzobjektsqualität oder zum Schutz des Ortsbilds, erhalten werden müssen, bildet jedoch – wie erwähnt – nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Ob ein allfälliger Neubau mit dem Schutzobjekt vereinbar wäre, müsste im entsprechenden Baubewilligungsverfahren geprüft werden. Dabei wäre auch zu beurteilen, ob ein Neubau an den Kölla-Anbau anschliessen soll oder nicht (vgl. den Hinweis im NHK-Gutachten, S. 11, wonach diese Frage mittels Variantenstudien geklärt werden sollte).

#### **E. 6.5.4**

Vorliegend sprechen nach dem Gesagten vor allem prozessökonomische Gründe für eine materielle Beurteilung durch das Verwaltungsgericht (Kölz/Bosshart/Röhl, § 63 N. 11, § 64 N. 5). Der Nichteinbezug des Fabrikkomplexes Giessen 8 in den Schutzzumfang ist offenkundig nicht zu beanstanden.

#### **E. 6.6**

Die Beschwerdeführenden wenden sich vor Verwaltungsgericht nicht mehr ausdrücklich und substantiiert gegen die Anordnung, an die – im Falle einer Freistellung des Kölla-Anbaus – neu zu gestaltende Südfassade seien erhöhte gestalterische Anforderungen zu stellen. Diese Bestimmung ist denn auch nicht zu beanstanden. Genauere Vorgaben können diesbezüglich nicht gemacht werden, ohne den der Bauherrschaft zustehenden Gestaltungsspielraum unnötig einzuengen. Damit kann dem Schutzzweck Rechnung getragen werden, sofern die Freistellung überhaupt zulässig ist (vgl. VGr, 21. November 2012, VB.2012.00579, E. 5.3–5.7).

#### **E. 7**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Schutzverfügung sei unvollständig, da der Schutzvertrag betreffend das Kesselhaus und den Hochkamin wesentliche Elemente enthalte, die in die Verfügung gehören würden. Zudem werde die Bedingung für die Gültigkeit des Vertrags voraussichtlich wegfallen, womit es an einer verbindlichen Schutzanordnung für die nur im Schutzvertrag geregelten Inhalte fehle.

#### **E. 7.1**

Der erwähnte Schutzvertrag betrifft das an den Maillart-Bau angebaute Kesselhaus und den Hochkamin. Beide Objekte sind bisher nicht als selbständige Schutzobjekte inventarisiert, gehören aber zum inventarisierten Ortsbild von regionaler Bedeutung. Der Vertrag erfasst somit keine Objekte, die Gegenstand der angefochtenen Verfügung der Baudirektion sind. Dass er als Ergänzung zu derselben bezeichnet wird, ändert daran nichts. Die Vorinstanz ist daher auf den Rekurs zu Recht nicht eingetreten, soweit die Beschwerdeführenden geltend gemacht hatten, die im Schutzvertrag genannten Gebäude seien in die angefochtene Schutzverfügung einzubeziehen.

#### **E. 7.2**

Zu prüfen bleibt jedoch, ob Elemente der gemeinsamen Umgebung von im Schutzvertrag und in der Schutzverfügung genannten Schutzobjekten im Rahmen der Schutzverfügung allenfalls in den Schutzzumfang miteinzubeziehen gewesen wären. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dies sei bei den vier Pappeln neben dem Kölla-Anbau der Fall.

#### **E. 7.2.1**

Die Beschwerdeführenden machten diesbezüglich im Rekursverfahren geltend, die vier Pappeln am Ufer würden "viel zum schönen Gesamtbild der Partie mit dem Kölla-Bau beitragen". Deren Schutz müsse in der Schutzverfügung selbst erfolgen, wobei es keine Rolle spiele, dass diese vier Pappeln im Ortsbildbeschrieb nicht explizit erwähnt seien.

#### **E. 7.2.2**

Die Vorinstanz erwog diesbezüglich, die Beschwerdeführenden seien nicht legitimiert, die Aufnahme der vier Pappeln in die Schutzverfügung zu verlangen. Zudem sei festzuhalten, dass die Erhaltung der Pappeln im verwaltungsrechtlichen Vertrag vorgesehen sei.

### **E. 7.2.3**

Die Beschwerdeführenden weisen zu Recht darauf hin, dass die Regelung im erwähnten Schutzvertrag, der nicht die gleichen Schutzobjekte betrifft und zudem automatisch dahinfällt, wenn die Bewilligungen für das Bauvorhaben nicht erteilt werden können oder wenn auf dessen Realisierung verzichtet wird, vorliegend nicht von Belang sein kann. Wenn die Pappeln zur für die Wirkung des Kölla-Anbaus wesentlichen Umgebung gehören, sind sie (auch) in die dieses Gebäude betreffende Schutzverfügung miteinzubeziehen. Das zur Freistellung des Kölla-Anbaus Gesagte (E. 6.4) gilt hier sinngemäss. Die Beschwerdeführenden sind damit in Bezug auf die Frage, ob die Pappeln in den Schutzzumfang einzubeziehen wären, rechtsmittellegitimiert. Die Vorinstanz ist auf ihren Rekurs insofern zu Unrecht nicht eingetreten.

### **E. 7.3**

Es fragt sich wiederum, ob das Verwaltungsgericht selbst entscheiden oder die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückweisen soll (vgl. vorstehend, E. 6.5).

#### **E. 7.3.1**

Wie erwähnt (E. 6.5.2), legte die Baudirektion in der angefochtenen Verfügung nicht im Einzelnen dar, was zur für die Wirkung des Kölla-Anbaus wesentlichen Umgebung im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG gehört. Immerhin zitierte sie jedoch wörtlich aus dem KDK-Gutachten, dass die weisse Fassade ein bestimmendes Element bilde, "dessen Bedeutung durch die Pappelreihe verstärkt" werde. In der Rekursantwort wies die Baudirektion in Bezug auf die vier Pappeln darauf hin, diese seien nicht im Inventar des überkommunalen Ortsbilds Giessen aufgeführt. Die Erhaltung sei jedoch gemäss Ziff. II.2 des verwaltungsrechtlichen Vertrags vorgesehen.

#### **E. 7.3.2**

Beiden Argumenten kommt keine entscheidende Bedeutung zu. Die Berücksichtigung der Pappeln im Schutzvertrag betreffend das Kesselhaus und den Hochkamin kann – wie erwähnt (E. 7.2.3) – nicht gegen einen Einbezug in den Schutzzumfang des Kölla-Anbaus sprechen. Die vertragliche Regelung scheint vielmehr eher darauf hinzuweisen, dass den vier Pappeln durchaus eine erhebliche Bedeutung beigemessen wurde. Auch die fehlende Erwähnung der Pappeln im Ortsbildinventar ist für die Umschreibung des Schutzzumfangs des Kölla-Anbaus nicht unmittelbar massgeblich. Für die Wirkung eines Schutzobjekts wesentliche Umgebungselemente brauchen nicht selber in einem Inventar verzeichnet zu sein.

#### **E. 7.3.3**

Da sich die Baudirektion der Auffassung der KDK anschloss, wonach die vier Pappeln die Bedeutung der weissen Fassade des Kölla-Anbaus verstärken, hätte sie in nachvollziehbarer Weise begründen müssen, warum sie eine Aufnahme der Pappeln in den Schutzzumfang nicht für angebracht hielt. Dies hat die Baudirektion nach dem Gesagten nicht getan.

#### **E. 7.3.4**

Unter diesen Umständen kann das Verwaltungsgericht die Frage nicht selbst entscheiden. Bei der vorzunehmenden Einschätzung und Interessenabwägung bestehen in verschiedener Hinsicht Beurteilungsspielräume (vgl. vorstehend, E. 6.5.1). Das Verwaltungsgericht kann sich dazu nicht in erster Instanz äussern. Dies ist vielmehr Aufgabe der Baudirektion, die vorgängig zu prüfen haben wird, ob der Sachverhalt hinreichend abgeklärt ist. Die

Beschwerde erweist sich in diesem Punkt somit als begründet.

#### **E. 8**

Die Beschwerde erweist sich als teilweise begründet. Der Entscheid der Vorinstanz vom 27. März 2013 ist aufzuheben und die Sache zur Prüfung der Frage, ob die vier Pappeln beim Kölla-Anbau bei dessen Unterschutzstellung in den Schutzzumfang mit einzubeziehen sind, an die Baudirektion zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte den Beschwerdeführenden und der Beschwerdegegnerschaft aufzuerlegen. Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen. Die Kosten- und Entschädigungsregelung des vorinstanzlichen Entscheids ist entsprechend zu korrigieren.

#### **E. 9**

Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist darauf hinzuweisen, dass ein Rückweisungsentscheid nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einen Zwischenentscheid darstellt, der nur angefochten werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) erfüllt sind (BGE 133 II 409 E. 1.2).

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