

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00629 vom 27. März 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-03-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2018.00629](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00629)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00629 du 27 mars 2019

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00629 del 27 marzo 2019

## Regeste

Nutzungsplanung | Revision der Bau- und Zonenordnung: Festlegung einer Kernzone sowie Festsetzung einer Profilerhaltungslinie. Die Kernzone als Massnahme zum Ortsbildschutz setzt das Vorhandensein von Bauten voraus, die aufgrund ihres Eigen- oder Situationswerts schützenswert sind. Dabei ist es nicht allein ausreichend, dass sich im fraglichen Gebiet zwar Objekte befinden, die im Sinn des Schutzziels der betreffenden Kernzone inventarisiert wurden, aber nicht rechtskräftig unter Schutz stehen. Vielmehr muss es sich aufgrund einer Gesamtbetrachtung als zumindest wahrscheinlich erweisen, dass genügend Objekte vorhanden sind, die mit Blick auf die Eigenart des Gebiets schutzwürdig sind, sodass die Kernzone ihren Zweck erfüllen kann (E. 7.2). Der Zweck der Profilerhaltung ist die Bewahrung der Eigenart bzw. des Charakters des betreffenden Gebiets; sie kann aber nicht dazu dienen, ein historisches Gebäude zu erhalten, weil sie dessen Abbruch zugunsten eines vollständigen Ersatzbaus nicht verhindern kann. Soweit der Beschwerdegegner 1 die Profilerhaltung mit der historischen Bausubstanz begründet, stützt er sich auf nicht massgebliche Gründe, worin eine Rechtsverletzung zu erblicken ist. Soweit es aber nur darum ginge, Freiflächen und Durchblicke auf die verschiedenen Baumeisterhäuser zu sichern, würde die Festsetzung eines angemessenen Baubereichs genügen (E. 8.3). Teilweise Gutheissung und Rückweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach § 50 in Verbindung mit § 20 VRG. Hat das Baurekursgericht im Rekursverfahren einen kommunalen Nutzungsplan bestätigt, prüft das Verwaltungsgericht im Wesentlichen nur, ob der Plan den überkommunalen Interessen bzw. der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob die Gemeinde ihr planerisches Ermessen rechtsverletzend angewendet hat (VGr, 9. April 2015, VB.2014.00077, E. 2.1; Donatsch, § 50 N. 39 mit weiteren Hinweisen).

### E. 4.1

Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) geltend. Er begründet dies einerseits damit, dass die Vorinstanz das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und den Regionalen Richtplan Stadt Zürich (festgesetzt vom Regierungsrat am 21. Juni 2017 [RRB Nr. 576/2017]) nicht vorfrageweise auf ihre Korrektheit und inhaltliche Anwendbarkeit überprüft habe. Andererseits beruft er sich darauf, dass die Kernzone D-Weg ohne sorgfältige denkmalpflegerische Abklärung festgesetzt worden sei, was sich daraus ergebe, dass zwar im betreffenden Gebiet 27 Baumeisterhäuser in das kommunale Inventar der kunst- und kulturhistorischen

Schutzobjekte aufgenommen worden seien (vgl. Stadt Zürich, Baumeisterhäuser, Inventarergänzung, Oktober 2014, S. 47 ff.), aber keines rechtskräftig unter Schutz gestellt worden sei.

#### **E. 4.2**

Die Rechtsweggarantie vermittelt jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich den Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Art. 29a BV). Es handelt sich um eine institutionelle Garantie der Gerichtsbarkeit, die in erster Linie vom Gesetzgeber zu erfüllen ist. Zwar können sich aus ihr auch Ansprüche in einzelnen, konkreten Verfahren ergeben, doch wird deren Korrektheit vor allem durch weitere Verfahrensgarantien wie namentlich das Verbot der formellen Rechtsverweigerung und den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 und 2 BV) gesichert (vgl. Andreas Kley, in: Ehrenzeller Bernhard et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. A., Zürich 2014, Art. 29a Rz. 7 f.; Bernhard Waldmann, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 29a BV N. 4). Die Rechtsweggarantie wird im vorliegenden Verfahren auf kantonaler Ebene grundsätzlich ohne Weiteres erfüllt, entscheiden doch mit dem Baurekurs- und dem Verwaltungsgericht zwei unabhängige Gerichte mit umfassender Kognition in Rechts- und Sachfragen über die Rechtsstreitigkeit (vgl. Art. 73 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005; § 336 Abs. 1 PBG; §§ 20, 35 Abs. 1 und 50 VRG). In diesem Verfahren betreffend die Nutzungsplanung kann die Recht- und Zweckmässigkeit der richtplanerischen Festlegungen vorfrageweise überprüft werden (§ 19 Abs. 2 PBG). Ebenso können Rügen in Bezug auf das ISOS und das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte behandelt werden, soweit es sich dabei um Rechtsstreitigkeiten im Sinn von Art. 29a BV handelt. Der Beschwerdeführer macht denn auch nicht geltend, dass die Rechtsweggarantie verletzt sei, weil er die genannten Instrumente nicht direkt anfechten konnte.

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdeführer sieht eine Verletzung der Rechtsweggarantie vielmehr zum einen darin, dass sich die Vorinstanz auf das ISOS und den regionalen Richtplan gestützt habe, ohne diese vorfrageweise zu überprüfen. Dazu ist zunächst zu vermerken, dass der Beschwerdeführer im Rekursverfahren keine entsprechenden Anträge stellte. Nur in der Replik äusserte er – als Entgegnung auf Ausführungen in der Rekursantwort des Beschwerdegegners 1 – Zweifel an der Bedeutung des regionalen Richtplans und des ISOS. Die Vorinstanz begründete die streitige Zonierung – entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers – nicht mit dem regionalen Richtplan oder dem ISOS. Sie stützte sich auf die beiden Instrumente nur insoweit, als sie derentwegen bejahte, dass eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) vorliege, die eine Überprüfung und Anpassung der Nutzungspläne gestattet. Es handelt sich dabei um eine von zwei alternativen Begründungen, weil die Vorinstanz zudem festhielt, dass die Planungsbehörde ohnehin aufgrund des Ablaufs von mehr als 15 Jahren seit der letztmaligen Überprüfung der Bau- und Zonenordnung im betreffenden Gebiet berechtigt gewesen wäre, die Nutzungsplanung zu überprüfen. Somit hatte die Vorinstanz keinen Anlass, das ISOS und den regionalen Richtplan inhaltlich vorfrageweise zu prüfen. Es liegt keine formelle Rechtsverweigerung oder Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor; weshalb die Rechtsweggarantie betroffen sein soll, ist nicht ersichtlich. Auf die Bedeutung des ISOS und des regionalen

Richtplans für die vorliegende Streitsache ist bei der materiellen Prüfung einzugehen.

#### **E. 4.4**

Zum anderen leitet der Beschwerdeführer eine Verletzung der Rechtsweggarantie daraus ab, dass die streitige Kernzone D-Weg festgelegt wurde, ohne dass eines der neu inventarisierten Baumeisterhäuser in diesem Gebiet rechtskräftig unter Schutz gestellt wurde. Insoweit geht die Rüge der Verletzung von Art. 29a BV nicht über die Geltendmachung einer unrichtigen Anwendung von § 50 Abs. 1 PBG über die Voraussetzungen der Kernzone hinaus. Es kann wiederum auf die materielle Prüfung verwiesen werden. Dabei erübrigt es sich, die sinngemäss gerügte Rechtsverletzung zusätzlich unter dem Aspekt von Art. 29a BV zu betrachten, dem im vorliegenden Zusammenhang selbst dann kein direkt anwendbarer Gehalt zukäme, wenn man in einer Rechtsverletzung durch ein Gericht eine Verletzung der Rechtsweggarantie sehen wollte.

#### **E. 5.1**

Eine erhebliche Änderung der Verhältnisse, die gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG grundsätzlich eine Überprüfung und Anpassung des Nutzungsplans gestattet, liegt ohne Weiteres vor, was auch der Beschwerdeführer vor dem Verwaltungsgericht nicht mehr bestreitet. Überprüfung und Anpassung sind zwei verschiedene Schritte; die Erheblichkeit ist in Bezug auf die Überprüfung als erster Schritt bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet (BGE 140 II 25 E. 3, besonders 3.2). Nach Ablauf des Planungshorizonts (der gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG für Bauzonen 15 Jahre beträgt) sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Mit dem Ablauf dieser Zeitspanne verringert sich das Vertrauen in die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (BGr, 1. November 2017, 1C\_245/2017, E. 4.4 mit Hinweisen).

#### **E. 5.2**

Die Zonierung im Gebiet der streitigen Kernzone D-Weg geht auf die Revision der Bau- und Zonenordnung vom 24. November 1999 zurück, mit der die derzeitige Quartiererhaltungszone eingeführt wurde. Nach über 15 Jahren musste somit der Nutzungsplan ohnehin überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Als massgebliche Veränderung der Verhältnisse kann sodann die Gesamtrevision des regionalen Richtplans gelten – unabhängig davon, dass diese parallel zur Überprüfung der Bau- und Zonenordnung erfolgte. Angesichts dessen, dass am Ende der Planungsperiode dem Vertrauen in die Planbeständigkeit geringeres Gewicht zukommt, ist in diesem Zusammenhang auch die veränderte Wahrnehmung der Baumeisterhäuser zu nennen, die zusammen mit deren Gefährdung durch die Bautätigkeit zur Ergänzung des Inventars der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte führte (vgl. den entsprechenden Beschluss Nr. 922 des Stadtrats vom 29. Oktober 2014). Im Rückblick zusätzlich gestützt wird die Berechtigung der Überprüfung der Bau- und Zonenordnung durch die Aufnahme der Stadt Zürich ins ISOS (Band 6: Stadt Zürich, Bern 2016), das zwar keine Revisionsgrundlage bildete, aber im Revisionsverfahren noch berücksichtigt werden konnte (vgl. Stadt Zürich, Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Teilrevision 2014 betreffend Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung [ISOS],

Stadtratsbeschluss Nr. 0387/2016 vom 11. Mai 2016).

## **E. 6**

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob die streitige Kernzone D-Weg der Planung des Bundes und des Kantons entspricht. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Kritik des Beschwerdeführers am regionalen Richtplan und am ISOS einzugehen. Es handelt sich um lediglich eine neue rechtliche Begründung, weshalb es zulässig ist, sie erstmals vor Verwaltungsgericht vorzubringen (Donatsch, § 52 N. 36).

### **E. 6.1.1**

Der regionale Richtplan zählt das Gebiet D-Weg zu den schutzwürdigen Ortsbildern von regionaler Bedeutung, die in der Richtplankarte dargestellt werden. Er vermerkt als Schutzziel: "zusammenhängendes Gebiet mit typischer vorstädtischer und städtischer Wohnbebauung aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und aus dem frühen 20. Jahrhundert in offener Bebauung erhalten"; zum Handlungsbedarf führt er aus: "nutzungsplanerische Festlegungen überprüfen (Zuordnung zu Kernzonen)" (Richtplantext, Ziff. 2.3.2, Tabelle/Abbildung 2.4; Karte Siedlung und Landschaft). Unter "Massnahmen" wird sodann festgehalten, dass der Ortsbildschutz in erster Linie durch die Festlegung von Kernzonen erfolgt (Richtplantext, Ziff. 2.3.3 lit. a). Die Kernzone D-Weg entspricht diesen Festlegungen und damit den Anforderungen von § 16 Abs. 1 PBG. Dies gilt ungeachtet dessen, dass der Richtplan definitionsgemäss der Nutzungsplanung Ermessensspielräume belässt.

### **E. 6.1.2**

Der Beschwerdeführer wendet gegen den regionalen Richtplan ein, dieser weise einen geringen Detaillierungsgrad auf und sei von der Stadt Zürich selber erstellt worden. Er bestreitet allerdings nicht, dass der Detaillierungsgrad den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Aus der Urheberschaft kann nichts zur Recht- und Zweckmässigkeit abgeleitet werden, wobei es ohnehin der Regierungsrat ist, der den regionalen Richtplan festsetzt (§ 32 Abs. 2 PBG), wie der Beschwerdegegner 1 zu Recht vermerkt. Angesichts dessen, dass die Kernzone D-Weg dem regionalen Richtplan entspricht, umfasst deren noch vorzunehmende Prüfung (E. 7) zugleich die vorfrageweise Überprüfung des Richtplans, die der Beschwerdeführer verlangt.

### **E. 6.2.1**

Das ISOS stützt sich auf das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Dieses bezweckt unter anderem, das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1 lit. a NHG). Zu diesem Zweck erstellt der Bundesrat nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (vgl. Art. 5 NHG); zu diesen Inventaren zählt auch das ISOS (Art. 1 der Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]). Mit der Aufnahme eines Ortsbilds ins ISOS wird dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinn der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2

NHG). Dies gilt jedoch – wie sich aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt – nur bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe unmittelbar. Bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben – und damit insbesondere im Bereich der Nutzungsplanung – wird der Schutz von Ortsbildern demgegenüber in erster Linie durch kantonales und kommunales Recht sichergestellt. Das ISOS ist für die kantonale und kommunale Raumplanung indes nicht bedeutungslos. Das Bundesgericht misst ihm die gleiche Bedeutung zu wie Sachplänen und Konzepten im Sinn von Art. 13 RPG; ein Eintrag im ISOS ist deshalb nach Art. 6 Abs. 4 RPG im Rahmen der kantonalen Richtplanung und damit aufgrund der Behördenverbindlichkeit von Richtplänen (Art. 9 Abs. 1 RPG) auch im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung zu berücksichtigen (zum Ganzen BGE 135 II 209 E. 2.1; VGr, 13. Juli 2017, AN.2016.00001, E. 2.4.3). Der kantonale Richtplan hält die Gemeinden dazu an, im Rahmen der Nutzungsplanung dem ISOS Rechnung zu tragen, wobei der Schutz von Ortsbildern auf kommunaler Stufe in erster Linie durch Kernzonen und detaillierte Kernzonenpläne zu erfolgen hat (Kanton Zürich, Richtplantext, Stand: 18. September 2015, Ziff. 2.4.3 lit. c).

### **E. 6.2.2**

Bei der Erstellung des ISOS wurden die Ortsbilder nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode bewertet; andere Interessen wurden grundsätzlich nicht berücksichtigt, und eine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen fand nicht statt (Arnold Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS], Schaffhausen/Bern 2013, S. 8 [abrufbar unter [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch)]). Die planungs- und baurechtliche Interessenabwägung erfolgt jeweils erst im Rahmen eines Planungs- oder Bauvorhabens, wobei sämtliche betroffenen Interessen, namentlich auch andere dem Schutz der bestehenden Bebauung entgegenstehende wie Interessen der Ortsentwicklung und der Verdichtung des Siedlungsgebiets, berücksichtigt werden müssen (VGr, 7. Juni 2018, VB.2017.00361, E. 4.2).

### **E. 6.2.3**

Die Stadt Zürich wurde mit Verordnungsänderung vom 24. August 2016 (in Kraft seit 1. Oktober 2016 [AS 2016, 3177]) "als Stadt" in den Anhang der VISOS aufgenommen. Im ISOS wird das Quartier F aufgeführt. Es umfasst die Kernzone D-Weg, die etwa die Hälfte des Quartiers ausmacht. Als Baugruppe hervorgehoben werden die Wohn- und Gewerbebauten um G-Gasse und H-Strasse als "kompaktes Ensemble mit schlichten, zwei- und dreigeschossigen Giebelhäusern [...], v.a. 19. Jh." samt der "bäuerliche[n] Wohnhauszeile in der Verzweigung H-Strasse/D-Weg", deren älteste Teile von 1600 stammen. Diese Baugruppe soll in der Substanz erhalten werden (Erhaltungsziel A). Dasselbe Erhaltungsziel gilt für drei weitere Bauten, von denen zwei – darunter das Schulhaus I – aus der hier interessierenden Periode der Stadterweiterung im 19. Jahrhundert stammen. Diese drei Bauten befinden sich ausserhalb der streitigen Kernzone, wobei die Parzelle des Schulhauses I (Kat.-Nr. 05), die der Zone für öffentliche Bauten zugewiesen ist, auf drei Seiten von dieser Kernzone umgeben ist. Die Gebietsbeschreibung bezieht sich auf den "ältere[n] Teil um E-Strasse und D-Weg: unregelmässige, vorwiegend offene Bebauung um verzweigtes Wegnetz [...]; zwei- oder dreigeschossige Wohnbauten mit Giebel- oder Mansarddach, teilweise mit Gewerbenutzung, v.a. 2. H. 19. Jh., einige An- und Umbauten, E. 20 Jh.; dazwischen einige drei- bis fünfgeschossige Wohn- und Geschäftshäuser und Mehrfamilienhäuser, ab 1950". Für das Gebiet wird das

Erhaltungsziel B, also die Strukturhaltung, aufgestellt. Gemäss den Erläuterungen zum ISOS folgt daraus, dass die Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume bewahrt sowie für die Struktur wesentliche Elemente und Merkmale integral erhalten werden sollen; Altbauten sollen nur in Ausnahmefällen abgebrochen und besondere Vorschriften für Umbauten und zur Eingliederung von Neubauten erlassen werden (ISOS, Band 6.2: Stadt Zürich, Kreise 7–12, S. 359, 362, 570 f.).

#### **E. 6.2.4**

Der Beschwerdeführer stellt die inhaltliche Berechtigung der Einträge im ISOS nicht infrage. Er macht im Wesentlichen geltend, das ISOS könne nicht als Grundlage der Nutzungsplanung dienen, weil es eine "sehr hohe Flughöhe" bzw. "grosse Unschärfe" aufweise und weite Teile der Stadt Zürich erfasse. Das ISOS könne daher inhaltlich nicht zur Legitimierung der Kernzone D-Weg beitragen. Dieser Einwand trifft gemäss den vorangegangenen Erwägungen nicht zu: Dem ISOS ist im Rahmen der Nutzungsplanung Rechnung zu tragen, wobei es in eine Interessenabwägung einzubeziehen ist (E. 6.2.1 f.). Ob das ISOS bei der Festsetzung der Kernzone D-Weg in rechtmässiger Weise berücksichtigt und gewichtet wurde, ist im Rahmen der nun folgenden Überprüfung dieser Kernzone zu behandeln.

#### **E. 7**

In seinem Hauptantrag verlangt der Beschwerdeführer die ersatzlose Streichung der Kernzone D-Weg. Zunächst bestreitet er ein öffentliches Interesse an dieser Kernzone. Sodann macht er geltend, das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte genüge nicht als Grundlage der Kernzone; diese setze vielmehr rechtskräftig unter Denkmalschutz gestellte Gebäude voraus. Schliesslich wirft er den Vorinstanzen eine rechtswidrige Interessenabwägung vor.

#### **E. 7.1**

Der Beschwerdeführer bezweifelt ein öffentliches Interesse am Schutz weiterer Baumeisterhäuser und insbesondere an der Kernzone D-Weg.

##### **E. 7.1.1**

Kernzonen im Sinn von § 48 Abs. 2 lit. a PBG umfassen schutzwürdige Ortsbilder wie Stadt- und Dorfkern oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen (§ 50 Abs. 1 PBG). Sie stellen eines der primären Instrumente zum planungsrechtlichen Schutz von Ortsbildern dar (§ 205 lit. a PBG; § 23 Abs. 1 und § 24 Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV; LS 702.11]). Schutzobjekte sind Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG).

##### **E. 7.1.2**

Als Baumeisterhäuser werden freistehende Wohn- und Handwerkerhäuser bezeichnet, die zumeist nach dem Abbruch der barocken Schanzenanlage (1834–1842) vor allem in jenen Vororten entstanden, die 1893 mit der Stadt Zürich vereinigt wurden. Sie wurden im Zug der Zuwanderung der Landbevölkerung in die Stadt und deren Vororte, die mit der Gewährleistung der Niederlassungs- und Gewerbefreiheit in der Kantonsverfassung vom

10. März 1831 (OS 1, 5) einsetzte, in der Regel von Baumeistern (ohne Beizug von Architekten) erstellt. Sie orientierten sich stilistisch am Klassizismus bürgerlicher Villenbauten und weisen eine ganze Reihe typischer Merkmale etwa in Bezug auf den Grundriss, die Gliederung, die Dachform und den Dekor auf. Nach der Eingemeindung setzte sich auf der Grundlage des Baugesetzes für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893 (OS 23, 177) die Blockrandbebauung durch. Somit dokumentieren die Baumeisterhäuser die Stadtentwicklung im 19. Jahrhundert. Während der ursprüngliche Bestand im heutigen Stadtgebiet etwa 6'000 Häuser umfasste, sind noch rund 700 Bauten erhalten. Mit der Inventarergänzung von 2014 wurden zusätzlich zu den bereits inventarisierten 83 Gebäuden weitere 81 Baumeisterhäuser in das Inventar aufgenommen, vor allem in den neuen Kernzonen K, D-Weg und J-Gasse (zum Ganzen: Baumeisterhäuser, Inventarergänzung, S. 3 ff.; Beschluss Nr. 922 des Stadtrats vom 29. Oktober 2014).

### **E. 7.1.3**

Die Inventarisierung weiterer Baumeisterhäuser begründet die Stadt Zürich damit, dass die bisher inventarisierten Objekte über das Stadtgebiet verstreut seien und nur partiell Ensemblequalität vermittelten. Ein Grossteil der Objekte befinde sich gehäuft in den Gebieten K, J-Gasse und D-Weg; dem solle mit der Ausscheidung von Kernzonen in diesen Gebieten planerisch Rechnung getragen werden (Baumeisterhäuser, Inventarergänzung, S. 4). Die Kernzone D-Weg wird damit begründet, dass in diesem Gebiet die Bebauung am frühesten, nämlich unmittelbar nach 1831, eingesetzt habe. Die frühe Besiedlung zeige sich in den erhaltenen Gebäuden und ihrer Positionierung im Strassennetz, das auf älteren Feldwegen beruhe. Dieses noch kaum systematisch angelegte Quartier aus einer Zeit vor der Verwendung stadtplanerischer Instrumente sei substanziell und strukturell erhalten geblieben. Während die ältesten Bauten den ländlichen Ursprung dieses Vorstadtgebiets zeigten, sei der übrige Teil deutlicher von der einheitlicheren Baumeisterhausarchitektur der 1860er- bis 1880er-Jahre geprägt (Baumeisterhäuser, Inventarergänzung, S. 47; vgl. auch Stadt Zürich, Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Zürich 2014, S. 101). Gemäss der Beschwerdeantwort wurde das Gebiet für die Inventarergänzung und die Festsetzung einer Kernzone ausgewählt, weil es ein herausragendes Merkmal der dortigen Baumeisterbebauung sei, dass sie von den ersten Anfängen mit ländlich-industriellem Hintergrund bis zu einem Beispiel für die Blockrandbebauung vertreten sei.

### **E. 7.1.4**

Die Zweifel des Beschwerdeführers an der Inventarisierung der zusätzlichen Baumeisterhäuser sind nicht substantiiert. Die Inventarergänzung wird überzeugend damit begründet, dass nicht nur Einzelobjekte, sondern Ensembles von Baumeisterhäusern erfasst werden sollten. Die Eignung der Kernzone D-Weg hierzu ergibt sich daraus, dass sich gerade in diesem Gebiet Baumeisterhäuser aus der gesamten Periode der Stadtentwicklung von den 1830er-Jahren bis um 1893 finden, womit es die gesamte Baumeisterhausepoche dokumentiert. Dies wurde bestätigt durch den Augenschein der Vorinstanz, die dem Gebiet "zahlreiche schutzwürdige Gebäude und Gebäudegruppen sowie Orts- und Strassenbilder aus der Baumeisterhausepoche" und "reiche Bestände an potentiellen baulichen Zeugen im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG" attestiert. Es stimmt zudem mit den erwähnten Einträgen im ISOS überein. Sowohl der Schutz zusätzlicher Baumeisterhäuser als auch die Auswahl des Gebiets D-Weg für die Festsetzung einer Kernzone sind begründet.

### **E. 7.1.5**

Weil das Gebiet der Kernzone D-Weg die gesamte Epoche der Baumeisterhäuser dokumentiert, überzeugt auch der Einwand des Beschwerdeführers nicht, andere Quartiere wiesen einen dichteren Bestand an Baumeisterhäusern und eine homogenere Struktur auf: Die Diversität der Baumeisterhäuser begründet gerade die Zeugenschaft im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG. Ob andere Standorte eine noch grössere Bestandesdichte aufweisen, kann angesichts dessen nicht entscheidend sein. Zudem ergibt sich auch aus den Kartenausügen, die der Beschwerdeführer im Rekursverfahren einreichte, dass die Dichte an vor 1850 bzw. zwischen 1850 und 1875 erstellten Häusern im Gebiet der Kernzone D-Weg besonders hoch ist. Ebenfalls fehlt geht die Kritik des Beschwerdeführers, die konsequente Beachtung des ISOS und der Inventarisierungskriterien sei unangebracht, weil sie dazu führen müsste, dass weite Teile der Stadt Zürich einer Kernzone zugeordnet werden müssten: Diese Grundlagen schliessen eine Auswahl bei der Inventarisierung und der Festsetzung von Kernzonen nicht aus. Bei dieser Auswahl verfügt die Gemeinde über einen weiten Ermessensspielraum, und das Ergebnis ist ohne Weiteres nachvollziehbar. Die Aufnahme der 81 Gebäude ins Inventar erhöht denn auch den Bestand an rund 7000 inventarisierten oder unter Schutz gestellten Bauten (die etwa 13 Prozent des gesamten Baubestandes der Stadt Zürich ausmachen) nur um rund 1,2 Prozent (Beschluss Nr. 922 des Stadtrats vom 29. Oktober 2014), was auf eine massvolle Umsetzung des Schutzes schliessen lässt.

### **E. 7.1.6**

Weiter bringt der Beschwerdeführer vor, dass die streitige Kernzone D-Weg gar nicht auf dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte beruhe. Er beruft sich auf die zeitliche Abfolge: Die Kernzone D-Weg fand sich bereits in der Teilrevisionsvorlage vom 1. September 2013 für die öffentliche Auflage nach § 7 Abs. 2 PBG (vgl. den Beschluss des Stadtrats Nr. 882 vom 18. September 2013), während die Inventarisierung erst mit Beschluss Nr. 922 des Stadtrats vom 29. Oktober 2014 erfolgte. Der Einwand geht fehl, ergibt sich doch aus den Unterlagen zur Inventarisierung und zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, dass die Verfahren parallel und aufeinander bezogen geführt wurden (vgl. Baumeisterhäuser, Inventarergänzung, S. 4; Erläuterungsbericht BZO, S. 86, 99). Im Übrigen ist kein anderer Grund für die Ausscheidung der Kernzone ersichtlich als die Erhaltung des von den Baumeisterhäusern geprägten Ortsbilds, sodass kein Anlass besteht, dieses Motiv für bloss vorgeschoben zu halten.

### **E. 7.2**

Der Beschwerdeführer rügt eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung und implizit eine Rechtsverletzung im Sinn von § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG, indem er geltend macht, dass bisher keines der inventarisierten Baumeisterhäuser in der umstrittenen Kernzone D-Weg unter Schutz gestellt wurde. Es sei also nicht abgeklärt worden, ob sich in dieser Kernzone überhaupt erhaltenswürdige Baumeisterhäuser befänden. Das Vorhandensein bloss potenzieller Schutzobjekte genüge nicht. Wenn sich aufgrund späterer denkmalpflegerischer Abklärungen herausstellen sollte, dass keine oder nur ganz wenige Objekte unter Schutz zu stellen seien, könnten die Baumeisterhäuser ganz oder weitgehend durch Ersatzbauten verdrängt werden. Es sei umso wahrscheinlicher, dass sich keines der Gebäude als schützenswert herausstelle, als zahlreiche Bauten bereits äusserlich durch Um- und Anbauten verändert worden seien. Umso mehr sei mit dem Verlust von Originalsubstanz durch innere Umbauten zu rechnen. Darauf weise auch hin, dass auf die Inventarisierung zweier Gebäude im Rahmen eines Provokationsverfahrens

(§ 213 PBG) verzichtet worden sei. Wenn aber nicht sichergestellt sei, dass historische Substanz auf Dauer erhalten bleibe, könne das Schutzziel der Kernzone D-Weg gar nicht erreicht werden.

#### **E. 7.2.1**

Der Beschwerdegegner 1 macht geltend, bei den Ausführungen des Beschwerdeführers zu äusserlichen Veränderungen an einzelnen inventarisierten Bauten handle es sich um neue Tatsachenbehauptungen, die nach § 52 Abs. 2 VRG unzulässig seien. Der Beschwerdeführer hat allerdings das angebliche Fehlen der Schutzwürdigkeit aufgrund späterer Um- und Anbauten an verschiedenen Baumeisterhäusern im Rekursverfahren mehrfach thematisiert, und die Frage wurde anhand zumindest eines Beispiels auch am Augenschein erörtert. Die Verdeutlichung des Vorbringens durch konkrete Beispiele stellt keine neue Tatsachenbehauptung dar.

#### **E. 7.2.2**

Es trifft zu, dass von den 27 Baumeisterhäusern, die im Gebiet der umstrittenen Kernzone D-Weg inventarisiert wurden, bisher keines rechtskräftig unter Schutz gestellt wurde. Bei den drei geschützten Objekten in diesem Gebiet handelt es sich nicht um Baumeisterhäuser.

#### **E. 7.2.3**

Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass es sich bei der Kernzone um eine Bauzone handelt, die vor allem Anliegen des Ortsbildschutzes erfüllt. Nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG bezieht sich der Ortsbildschutz auf Objekte, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen. Objekt des Ortsbildschutzes sind also in erster Linie Ensembles und nicht Einzelbauten (vgl. Walter Engeler, *Das Baudenkmal im schweizerischen Recht*, Zürich/St. Gallen 2008, S. 122 ff.). Ortsbilder umfassen auch Bauten, die keine eigenständige Bedeutung als Bauwerk haben (also keinen sogenannten Eigenwert aufweisen), sondern deren Bedeutung sich aus der Stellung in der gesamten Umgebungsstruktur ergibt (was als Situationswert bezeichnet wird; zur Unterscheidung von Eigenwert und Situationswert, die in der Zürcher Praxis auf die beiden Elemente von § 203 Abs. 1 lit. c PBG bezogen werden, vgl. VGr, 5. April 2018, VB.2017.00698, E. 2.1 mit Hinweisen). In jedem Fall ist aber die vorhandene Bausubstanz für die Anordnung von Schutzmassnahmen relevant: Sie ist nicht nur Voraussetzung der Schutzwürdigkeit, soweit es um den Eigenwert einer Baute geht (vgl. VGr, 25. Oktober 2011, VB.2011.00348, E. 3.2.3); sie ist auch ein Kriterium, soweit der Situationswert einer Baute entscheidend ist (BGr, 18. November 2014, 1C\_212/2014, E. 4.2.4; VGr, 27. Februar 2014, VB.2013.00662, E. 4.2; RB 1997 Nr. 73, E. 2). Demnach mag allenfalls auch ein Ortsbild schützenswert sein, in dem keinem der einzelnen Gebäude ein Eigenwert zukommt (vgl. VGr, 4. Oktober 2018, VB.2018.00180, E. 4.5.1), kaum jedoch ein Ortsbild, in dem keines der Gebäude schutzwürdige historische Bausubstanz aus der Zeit aufweist, auf welche die Eigenart des Gebiets zurückgeht.

#### **E. 7.2.4**

Im Einklang mit den soeben dargestellten Grundsätzen halten Praxis und Lehre fest, dass die Festsetzung einer Kernzone nur zulässig ist, wenn in deren Bereich ein Minimum an erhaltenswürdigen Bauten vorhanden ist (VGr, 29. März 2001, VB.2001.00031, E. 3c; RRB Nr. 3476/1987, BEZ 1988 Nr. 8; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, *Zürcher Planungs- und Baurecht*, 5. A., Zürich 2011, S. 127; auch VGr, 4. Oktober 2018,

VB.2018.00180, E. 4.5.1, kann nichts anderes entnommen werden). Wie der Beschwerdeführer zutreffend ausführt, vermag eine Ansammlung von Ersatzbauten keine Kernzone zu rechtfertigen (sofern diese Bauten nicht ihrerseits eines der Kriterien von § 203 Abs. 1 lit. c PBG erfüllen). Somit setzt die Kernzone als Massnahme zum Ortsbildschutz das Vorhandensein von Bauten voraus, die aufgrund ihres Eigen- oder Situationswerts schützenswert sind. Dies gilt jedenfalls im vorliegenden Fall vorbehaltlos, bezweckt doch die Kernzone D-Weg, Zeugen der historischen Baumeisterhausepoche zu bewahren, was eine entsprechende Bausubstanz voraussetzt. Die Praxis zur Zulässigkeit von Kernzonen hatte sich bisher allerdings lediglich mit der Frage zu befassen, ob eine Kernzone festgesetzt werden darf, wenn die betroffenen Gebäude erwiesenermassen nicht erhaltenswert sind, was verneint wurde (vgl. RRB Nr. 3476/1987, BEZ 1988 Nr. 8). Sie bezieht sich nicht auf die nun zu behandelnde Frage, ob es genügt, wenn die Bauten potenziell schutzwürdig sind, aber nicht rechtskräftig unter Schutz stehen.

#### **E. 7.2.5**

Der Beschwerdegegner 1 führt unter Hinweis auf die anwendbaren Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen aus, dass sein Vorgehen dem gewöhnlichen, gesetzlich vorgesehenen Verfahren entspreche. Es wäre ihm zufolge nicht praktikabel, wenn für die Festsetzung von Kernzonen vorgängig förmliche Unterschutzstellungen erfolgen müssten. Dies läge zudem nicht im Interesse der Grundeigentümer: Definitive Schutzanordnungen, die zwangsläufig mit einer formellen Unterschutzstellung einhergingen, würden regelmässig erst dann erlassen, wenn hierzu ein tatsächlicher Anlass bestehe, was dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung trage. Die Vorinstanz teilt sinngemäss diese Auffassung.

#### **E. 7.2.6**

Der Ansicht des Beschwerdegegners 1 und der Vorinstanz ist zuzustimmen. § 204 Abs. 1 PBG und § 1 KNHV sehen vor, dass die Pflicht zur Schonung und Erhaltung von Schutzobjekten bei der Nutzungsplanung – und damit zu planungsrechtlichen Schutzmassnahmen – unabhängig von Inventarisierung und Unterschutzstellung gilt. Nach § 203 Abs. 2 PBG haben die zuständigen Behörden Inventare über die Schutzobjekte zu erstellen. Die Inventarisierung bewirkt noch keinen Eingriff in die Rechte der Grundeigentümer (vgl. § 209 Abs. 2 PBG e contrario). Der Schutz erfolgt unter anderem durch Massnahmen des Planungsrechts (§ 205 lit. a PBG) und der planungsrechtliche Schutz von Ortsbildern in erster Linie durch die Festsetzung von Kern- oder Freihaltezonen und/oder mithilfe von Gestaltungsplänen (§ 24 Abs. 1 KHNV). Weitere Schutzmassnahmen sind nur anzuordnen, wenn oder soweit planungsrechtliche Massnahmen und die Bauvorschriften einen fachgerechten Schutz sowie Pflege und Unterhalt nicht sicherstellen (§ 9 Abs. 1 KNHV). Die Systematik dieser Bestimmungen legt nahe, dass die Festsetzung einer Kernzone als planungsrechtliche Massnahme keine Denkmalschutzmassnahmen für Einzelobjekte voraussetzt. § 50 PBG lässt sich nichts anderes entnehmen. Das gesetzlich vorgezeichnete Verfahren lässt sich zudem mit der Praktikabilität rechtfertigen: Die zuständigen Behörden müssten die Schutzwürdigkeit einer genügenden Anzahl von Bauten überprüfen und gegebenenfalls weitere Schutzmassnahmen anordnen. Der Aufwand hierfür geht deutlich über denjenigen hinaus, der für die Inventarisierung zu leisten ist. So wurden für diese die betreffenden Gebäude nur von aussen besichtigt (Beschluss Nr. 922 des Stadtrats vom 29. Oktober 2014).

### **E. 7.2.7**

Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, dass ein genügendes öffentliches Interesse an einer Kernzone dann nicht nachgewiesen sei, wenn diese keine rechtskräftig geschützten Objekte umfasse. Soweit er damit sagen wollte, dass allein mit einer Kernzone schützenswerte Objekte nicht geschützt werden könnten, übersieht er die Wirkungen der Inventarisierung. Zwar trifft zu, was der Beschwerdeführer gestützt auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts (VGr, 9. Februar 2011, VB.2010.00032, E. 5.3 = BEZ 2011 Nr. 21) ausführt: Planungsrechtliche Massnahmen allein vermögen den Ortsbildschutz nur unzureichend zu gewährleisten, weil sie die Originalsubstanz nicht sichern können (vgl. etwa auch VGr, 5. April 2018, VB.2017.00698, E. 5.3; VGr, 27. Februar 2014, VB.2013.00662, E. 3.2). Allerdings fallen derartige Aussagen regelmässig im Zusammenhang mit der Frage an, ob zusätzlich zu den planungsrechtlichen Massnahmen eine Inventarisierung oder Unterschutzstellung zu erfolgen hat. Im vorliegenden Fall lautet die Fragestellung umgekehrt: Es geht darum, ob die Festsetzung der Kernzone zulässig ist, wenn zwar Inventarisierungen, aber keine förmlichen Unterschutzstellungen erfolgt sind. Die verbliebenen Inventarisierungen werden weder von der Stadt Zürich noch von den betroffenen Grundeigentümern infrage gestellt. Die Inventarisierung als Ausgangspunkt von Schutzmassnahmen im Bedarfsfall und die Kernzone – in der namentlich der Abbruch von Gebäuden bewilligungspflichtig ist (§ 309 Abs. 1 lit. c PBG) – stellen zusammen ein genügendes Instrumentarium dar, um drohenden Verlusten an originaler Bausubstanz gegebenenfalls zu begegnen. Allein aufgrund der potenziellen Gefahr von Substanzverlusten sind keine förmlichen Unterschutzstellungen erforderlich. Die Kernzone kann also nicht deswegen als ungeeignete und daher unzulässige Massnahme des Ortsbildschutzes bezeichnet werden, weil sie die historische Bausubstanz nicht allein schützen kann.

### **E. 7.2.8**

Den Schwerpunkt legt der Beschwerdeführer allerdings auf das Argument, dass ohne Unterschutzstellungen offenbleibe, ob sich in der fraglichen Kernzone überhaupt schutzwürdige Bauten befänden. Im Extremfall könnten daher sämtliche inventarisierten Bauten ersetzt werden, womit die Kernzone ihren Zweck verfehlen würde. Damit wird die Frage aufgeworfen, welcher Beweisgrad für die Annahme eines Bestands schutzwürdiger Bauten, den die Festsetzung einer Kernzone voraussetzt, zu verlangen ist. Die gesetzlich vorgesehene Vorgehensweise für planerische Massnahmen, Inventarisierung und Unterschutzstellung (E. 7.2.5 f.) legt nahe, dass kein voller Beweis zu erbringen ist. Zu prüfen ist, ob grundsätzlich das Vorhandensein inventarisierten Objekte genügt (in diese Richtung, allerdings in anderem Zusammenhang: VGr, 29. März 2001, VB.2001.00031, E. 3d). Dazu ist die Funktion der Inventare zu beachten: Diese begründen die Vermutung der Schutzzfähigkeit der verzeichneten Objekte und verpflichten die Behörden, sich mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen (VGr, 5. April 2018, VB.2017.00850, E. 2.3 mit weiteren Hinweisen). Sie sollen nicht nur die Objekte umfassen, die mit Sicherheit formell geschützt werden, sondern den gesamten Bestand der in Betracht fallenden schutzzfähigen Objekte (VGr, 9. Februar 2011, VB.2010.00032, E. 5.3 = BEZ 2011 Nr. 21; RB 1990 Nr. 72; Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 211). Die Inventarisierung als solche hat keine Eigentumsbeschränkungen zur Folge, und die betroffenen Eigentümer können die Berechtigung des Eintrags unter den Voraussetzungen von § 213 PBG überprüfen lassen. Dagegen bedeutet die Festsetzung einer Kernzone, dass den Eigentümern – auch denjenigen

nicht inventarisierter Gebäude – Beschränkungen auferlegt werden. Diese könnten materiell unbegründet sein, wenn nämlich die Vermutung der Schutzfähigkeit für einen so grossen Anteil inventarisierter Gebäude widerlegt werden könnte, dass das Ortsbild als solches nicht mehr als schutzwürdig bezeichnet werden könnte. Die Eigentümer haben allerdings keine Möglichkeit, die Inventarisierungen der Gebäude Dritter anzufechten und auf diese Weise eine unbegründete Belastung abzuwenden. Würde das blosses Vorhandensein inventarisierter Objekte als Grundlage für die Festsetzung einer Kernzone anerkannt, so würden damit Eingriffe in ein Grundrecht auf der Basis von Vermutungen zugelassen, die sich einerseits nicht in allen Fällen als begründet herausstellen dürften und andererseits von den Betroffenen nicht im notwendigen Umfang infrage gestellt werden könnten.

#### **E. 7.2.9**

Es liegt daher nahe, die Festsetzung einer Kernzone nicht bereits dann zuzulassen, wenn sich im fraglichen Gebiet Objekte befinden, die im Sinn des Schutzziels der betreffenden Kernzone inventarisiert wurden. Vielmehr muss sich aufgrund einer Gesamtbetrachtung als zumindest wahrscheinlich erweisen, dass genügend Objekte vorhanden sind, die mit Blick auf die Eigenart des Gebiets schutzwürdig sind, sodass die Kernzone ihren Zweck erfüllen kann. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich im Gebiet einer geplanten Kernzone genügend schutzwürdige Objekte finden, kann erst angenommen werden, wenn sich dies anhand der weiteren Umstände – etwa der Begründung der Inventaraufnahmen, der Anzahl der Inventarisierungen im betreffenden Gebiet, des Charakters der Kernzone, der Einträge im ISOS – erhärten lässt. Mit dieser Vorgabe wird auch den betroffenen Grundeigentümern ermöglicht, im Rechtsmittelverfahren Einwände vorzubringen, ohne dass mit der Abklärung der Schutzwürdigkeit in unverhältnismässiger Weise in die Rechte der Eigentümer inventarisierter Objekte eingegriffen werden müsste.

#### **E. 7.2.10**

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das Vorhandensein einer genügenden Zahl schutzwürdiger Bauten in der Kernzone D-Weg zumindest wahrscheinlich ist. Der Beschwerdegegner 1 bringt vor, dass die Inventarisierung auf einem sorgfältig durchgeführten Prozess beruhe. Dass das Verfahren fachgerecht durchgeführt wurde, wird vom Beschwerdeführer nicht substantiiert bestritten und durch die Dokumentation der einzelnen inventarisierten Objekte belegt (vgl. Baumeisterhäuser, Inventarergänzung, S. 47 ff.). Insbesondere kann entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers daraus, dass förmliche Unterschutzstellungen weitere Abklärungen voraussetzen, nicht geschlossen werden, dass die Inventarisierung auf mangelhaften Grundlagen beruht. Dass sie ausreicht, um von der Existenz schutzwürdiger Bauten auszugehen, ergibt sich sodann aus Zweck und Charakter der Kernzone D-Weg: Diese umfasst eine heute unbestrittenermassen teilweise heterogene Gegend und soll die Entwicklung der Bebauung in den Vorstädten der Stadt Zürich zwischen 1831 und 1893 nachvollziehbar machen. Hierzu ist nicht notwendig, dass die Originalsubstanz der das Gebiet insofern prägenden Bauten ungeschmälert erhalten ist. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass auch das Gebäudeäussere für sich allein unter Umständen Schutzwürdigkeit zu begründen vermag (BGr, 18. November 2014, 1C\_212/2014, E. 4.2.4; VGr, 25. April 2012, VB.2010.00676, E. 7.4.1); zwar ist die Schutzwürdigkeit eines Objekts aufgrund einer Gesamtabwägung zu ermitteln (BGr, 27. Oktober 2017, 1C\_285/2017, E. 2.4; BGE 135 I 176 E. 6.2), doch darf daraus nicht der Schluss gezogen werden, lediglich Gebäude mit einem erhaltenswerten Innern seien schützenswert (VGr, 27. Februar 2014, VB.2013.00662, E. 4.6) . Gemäss dem

entsprechenden Beschluss Nr. 922 des Stadtrats vom 29. Oktober 2014 beruht die Inventarisierung auf einer Besichtigung der Baumeisterhäuser von aussen, sodass anzunehmen ist, dass bei den inventarisierten Objekten jedenfalls äusserlich historische Bausubstanz vorhanden ist. Dies gilt ungeachtet der äusseren An- und Umbauten bei den inventarisierten Objekten, die bei der Inventarisierung bekannt waren. Auch der Verzicht auf die Inventarisierung bzw. Unterschutzstellung bestimmter Gebäude hat nicht die Bedeutung, die der Beschwerdeführer ihm zumisst: Er betrifft namentlich dessen eigene Liegenschaft sowie zwei weitere äusserlich intakte Baumeisterhäuser. Bei den Letzteren wurde auf ein Provokationsbegehren im Sinn von § 213 PBG hin auf Denkmalschutzmassnahmen verzichtet, was mit der starken Veränderung der Bausubstanz im Innern begründet wurde. Angesichts dessen, dass die Umbauten im Wesentlichen das Innere der beiden Häuser betrafen, weist der Verzicht auf die Unterschutzstellung auf eine zurückhaltende Praxis hin und nicht darauf, dass sich die anderen Baumeisterhäuser ebenfalls als nicht schützenswert herausstellen würden. Insbesondere besteht kein Anlass anzunehmen, dass nicht einmal das Äussere einer hinreichenden Anzahl von Gebäuden sich als schutzwürdig erweisen würde. Schliesslich ist auf die Eintragungen im ISOS hinzuweisen, welche die Einschätzung der Stadt Zürich stützen. Aus diesen Gründen und angesichts der Dichte der Baumeisterhäuser im Gebiet der Kernzone D-Weg ist es wahrscheinlich, dass die Kernzone über eine genügende Anzahl an schutzwürdigen Objekten verfügt, um ihren Zweck zu erfüllen. Der Einwand des Beschwerdegegners, sämtliche 27 inventarisierten Gebäude könnten sich schliesslich als nicht schutzwürdig herausstellen, erscheint von bloss theoretischer Art.

### **E. 7.3**

Das öffentliche Interesse an der Kernzone D-Weg ist nach den vorangegangenen Erwägungen ausgewiesen. Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt jedoch nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, sondern nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (in Bezug auf Denkmalschutzmassnahmen: VGr, 20. September 2018, VB.2018.00064, E. 4.3; RB 1992 Nr. 62).

#### **E. 7.3.1**

Der Beschwerdeführer führt das öffentliche Interesse an der Siedlungsentwicklung nach innen ins Feld. Dazu ist in Übereinstimmung mit den zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz auszuführen: Die Bundesverfassung verpflichtet Bund und Kantone zur haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 75 Abs. 1 BV). Das Bundesgesetz sieht die Siedlungsentwicklung nach innen als Ziel der Raumplanung vor (Art. 1 Abs. 2 lit. a bis RPG), wobei der jeweilige kantonale Richtplan Siedlung festlegen soll, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG). Das Postulat der Verdichtung baulicher Nutzung – so wichtig der haushälterische Umgang mit dem Boden ist – kann jedoch nicht einfach als planerisches Oberziel betrachtet werden, dem sich alle anderen Planungsanliegen unterzuordnen haben. Massgebend müssen eine Gesamtsicht und die Optimierung der planerischen Interessen sein (BGr, 9. Januar 2012, 1C\_349/2011, E. 3.4). Das Siedlungsgebiet ist also nicht etwa gleichmässig zu verdichten. Zu den beachtenswerten Interessen gehört auch der Heimatschutz, für den die Kantone zuständig sind (Art. 78 Abs. 1 BV). Der kantonale Richtplan vermerkt, dass der Umgang mit kulturgeschichtlichen Objekten besondere Sorgfalt erfordere. In überkommunal

geschützten Ortsbildern stelle die Umsetzung des Ziels der Siedlungsentwicklung nach innen besonders hohe Anforderungen. Die Nutzung der vorhandenen Potenziale sei sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht auf die Schutzziele abzustimmen, wobei den geänderten Ansprüchen der heutigen Gebäudenutzer, der modernen Gebäudebautechnik und den Interessen der Eigentümerschaft gebührend Beachtung zu schenken sei ( Kanton Zürich, Richtplantext, Ziff. 2.1.1 lit. b, 2.4.1). Der regionale Richtplan ist auf 80'000 zusätzliche Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich ausgerichtet (Richtplantext, Ziff. 1.2.5). Das Siedlungswachstum soll durch Innenentwicklung erfolgen, doch sollen die Potenziale durch eine räumlich differenzierte bauliche Verdichtung genutzt werden. Die Entwicklung soll den historischen Charakter und die Stärkung der Identität der Quartiere berücksichtigen (Richtplantext, Ziff. 2.1.1 lit. a, c). Der regionale Richtplan bezeichnet die schutzwürdigen Ortsbilder von regionaler Bedeutung, zu denen er die Kernzone D-Weg zählt (Richtplantext, Ziff. 2.1.1, 2.3.2, Tabelle/Abbildung 2.4; Karte Siedlung und Landschaft). Die Bau- und Zonenordnung 2016 berücksichtigt die gegenläufigen öffentlichen Interessen (vgl. Erläuterungsbericht BZO, S. 9 f.). Den Interessen an der haushälterischen Nutzung des Bodens und der Siedlungsentwicklung nach innen trägt sie durchaus Rechnung. Wenn demgegenüber für den Bereich der Kernzone D-Weg der Ortsbildschutz höher gewichtet wird, steht dies im Einklang mit den rechtlichen Grundlagen und den Richtplänen; es ist somit nicht zu beanstanden.

### **E. 7.3.2**

Weiter ruft der Beschwerdeführer die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und ein öffentliches Interesse an seiner Tätigkeit an. Diese Interessen stellen die Kernzone D-Weg als solche nicht infrage: Die Vorinstanz verweist zutreffend darauf, dass private einem Nutzungsplan entgegenstehende Interessen des Grundeigentümers wenig Gewicht haben, wenn der Plan den im öffentlichen Interesse liegenden Planungszielen entspricht; unberücksichtigt bleiben insbesondere finanzielle Interessen (Eloi Jeannerat/Pierre Moor in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich etc. 2016, Art. 14 N. 43). Das Bundesgericht hat dies namentlich zum öffentlichen Interesse an der Redimensionierung der Bauzonen auf das gesetzlich zulässige Mass festgehalten (BGr, 13. August 2001, 1P.218/2001, E. 5a; BGE 114 Ia 364 E. 4). Eine umfassende Gewichtung der Interessen und Prüfung der Verhältnismässigkeit kann an dieser Stelle unterbleiben: Die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Interessen vermögen gegen das öffentliche Interesse an der Festsetzung der Kernzone D-Weg jedenfalls deshalb nicht aufzukommen, weil sie gegebenenfalls angemessen berücksichtigt werden können, indem die konkreten planerischen Massnahmen für das Grundstück des Beschwerdeführers angepasst werden. Insoweit ist auf die folgende Behandlung des Eventualantrags zu verweisen.

### **E. 7.3.3**

Schliesslich bestreitet der Beschwerdeführer die Verhältnismässigkeit der Kernzone: Der Charakter des Gebiets könne ohne Schutzzone gewahrt werden, weil die Struktur bereits vom Strassennetz und der Parzellierung gewährleistet werde. Wie die jüngeren Bauten im Gebiet belegen, trifft dies nicht zu. Dies räumt implizit auch der Beschwerdeführer ein, wenn er ausführt, dass der "dynamische Charakter" des Quartiers erhalten bliebe. Ablesbar bleiben soll jedoch nicht die Dynamik als solche, sondern die Stadtentwicklung im 19. Jahrhundert. Einzelfallbezogene denkmalschutzrechtliche Massnahmen genügen nicht, um den Charakter eines Ortsbilds zu bewahren, wie die Vorinstanz zu Recht festhält. Die

Massnahmen des Ortsbild- und des Denkmalschutzes sind vielmehr kumulativ anzuwenden (vgl. § 23 Abs. 1 und 2 KNHV).

### **E. 8.1**

Den Eventualantrag, die Sache sei an die Stadt Zürich zurückzuweisen und diese sei anzuweisen, auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 anstelle der Profilerhaltungslinie einen Baubereich festzusetzen, begründet der Beschwerdeführer im Wesentlichen wie folgt: Die Struktur des Ortsbilds brauche an dieser Stelle nicht geschützt zu werden, weshalb die Profilerhaltung unverhältnismässig sei. Umgekehrt habe diese einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie zur Folge. Die Interessen des Beschwerdeführers seien von der Vorinstanz zu wenig gewichtet worden, weshalb keine rechtsgenügende Interessenabwägung stattgefunden habe. Insbesondere habe die Vorinstanz missachtet, dass ein öffentliches Interesse an der Tätigkeit des Beschwerdeführers bestehe, und sie habe sich nicht mit dem Ausmass des Eingriffs und dessen Wirkung auf den Beschwerdeführer und die von diesem verfolgten Zwecke auseinandergesetzt. Deswegen macht der Beschwerdeführer auch eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend, die im vorliegenden Zusammenhang zu behandeln ist.

### **E. 8.2**

Nach § 50 PBG kann die Bau- und Zonenordnung unter anderem die Stellung der Bauten in der Kernzone näher ordnen (Abs. 2) sowie besondere Vorschriften über die Masse und die Erscheinung der dortigen Bauten enthalten (Abs. 3). Entsprechend sieht Art. 28 BZO 2016 für alle Kernzonen das Mittel der Profilerhaltung vor. Im Bereich einer Profilerhaltungslinie sind beim Ersatz oder Umbau von Gebäuden oder Gebäudeteilen der Kubus und das wesentliche äussere Erscheinungsbild der bestehenden Gebäude zu übernehmen (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BZO 2016). Damit liegt eine genügende gesetzliche Grundlage für Eingriffe in die Eigentumsgarantie vor (vgl. BGr, 5. Mai 2014, 1C\_629/2013, E. 6.6).

### **E. 8.3**

Zu prüfen ist, ob ein öffentliches Interesse an der Profilerhaltungslinie auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 besteht.

#### **E. 8.3.1**

Zweck der Profilerhaltung ist die Bewahrung der Eigenart bzw. des Charakters des betreffenden Gebiets (vgl. BGr, 5. Mai 2014, 1C\_629/2013, E. 6.6). In der Formulierung der Vorinstanz werden mit einer Profilerhaltungslinie "in aller Regel jene Gebäude erfasst, die aufgrund ihrer Stellung, ihres Profils, ihrer Struktur und ihrer wesentlichen äusseren Erscheinung das Ortsbild in seinen erhaltenswerten Teilen prägen". Der Beschwerdegegner 1 führt aus, dass in der Kernzone D-Weg jene Gebäude mit einer Profilerhaltung belegt worden seien, die für das schützenswerte Ortsbild prägend oder typisch seien. Es handle sich um alle Gebäude, die aufgrund ihres äusseren Erscheinungsbilds der Epoche der Baumeisterhäuser zuzuordnen seien, nämlich die nunmehr inventarisierten Gebäude sowie vier weitere Gebäude, die trotz fehlender Inventarwürdigkeit aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu dieser Epoche und ihres weitgehend intakten äusseren Erscheinungsbilds, ihres Kubus und ihrer Stellung für das Ortsbild besonders typisch seien. Dazu gehöre die Liegenschaft des Beschwerdeführers, ein stattliches dreigeschossiges Mietshaus aus dem Jahr 1872 mit Walmdach und beidseitiger mittiger, einen Mittelrisalit abschliessender Lukarne, das mit seinen symmetrischen Achsen von Einzelfenstern, dem Gurtgesims und dem Tempelgiebel der Lukarne die für

Baumeisterhäuser typischen Gestaltungselemente aufweise und daher für das vorliegende Ortsbild charakteristisch sei. Auf die Inventarisierung sei allerdings wegen verschiedener jüngerer Um- und Anbauten verzichtet worden. Die Vorinstanz ist dieser Ansicht gefolgt. Dass sich das Gebäude äusserlich weitgehend im Originalzustand befindet, wird übrigens auch vom Beschwerdeführer anerkannt.

### **E. 8.3.2**

Der Beschwerdegegner 1 stützt sich mit dieser Begründung unter anderem auf Elemente, die dem Zweck und der Wirkung der Profilerhaltung nicht entsprechen: Mit dieser können der Kubus, die Stellung und die wesentliche äussere Erscheinung eines Gebäudes vorgeschrieben werden. Sie kann aber nicht dazu dienen, ein historisches Gebäude zu erhalten, weil sie dessen Abbruch zugunsten eines vollständigen Ersatzbaus nicht verhindern kann. Mit andern Worten: Sie stellt kein milderes Mittel für die Inventarisierung und – gegebenenfalls – Unterschutzstellung dar, weil sie als solches nicht tauglich ist. Sie darf auch nicht eingesetzt werden, um faktisch auf die Bewahrung eines Gebäudes hinzuwirken, das mit dem Verzicht auf die Inventarisierung gerade als nicht schützenswert eingeschätzt wurde, weil an einer solchen Massnahme kein öffentliches Interesse besteht. Dies gilt ungeachtet dessen, dass auch nicht inventarisierte Objekte schutzwürdig sein können (vgl. BGr, 17. Juli 2018, 1C\_380/2017, E. 2 f.; VGr, 10. Dezember 2008, VB.2008.00404, E. 2.1 = RB 2008 Nr. 11 = BEZ 2009 Nr. 4): Die Behörde verhält sich widersprüchlich, wenn sie einerseits die Vermutung der Schutzfähigkeit verneint und andererseits planungsrechtliche Massnahmen mit dem Schutz der historischen Bausubstanz rechtfertigt. Nun begründet der Beschwerdegegner 1 die Profilerhaltung für das Hauptgebäude auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 nicht nur mit dem Kubus und dem äusseren Erscheinungsbild, die für das Ortsbild typisch seien, sondern auch mit der Zugehörigkeit zur Epoche der Baumeisterhäuser und der weitgehenden Intaktheit des Erscheinungsbilds, worunter wohl (auch) die weitgehende Erhaltung der historischen Aussenhülle des Gebäudes zu verstehen ist. Auch die Vorinstanz verweist darauf, dass das Gebäude aus der Baumeisterhauserpoche stammt. Die Zugehörigkeit zu einer Epoche und die historische Substanz der äusseren Gebäudeteile können unter Umständen die Schutzwürdigkeit begründen (vgl. E. 7.2.10). Dass diese Elemente hier beachtlich wären, hat die Stadt Zürich jedoch mit dem Verzicht auf die Inventarisierung gerade verneint, und sie können mit der Profilerhaltung auch nicht gesichert werden. Soweit die Festsetzung der Profilerhaltung mit der historischen Bausubstanz begründet wurde, geht sie also von unzutreffenden Voraussetzungen aus: Die Profilerhaltung beantwortet nicht die Frage, ob das jetzige Gebäude bestehen bleiben soll, sondern die Frage, ob ein Gebäude an diesem Ort – das auch eine Ersatzbaute sein kann – den Kubus und das äussere Erscheinungsbild des derzeitigen Gebäudes aufweisen muss.

### **E. 8.3.3**

Für die Beantwortung der Frage, ob sich allein aufgrund des Kubus, der Stellung und des äusseren Erscheinungsbilds – ohne Berücksichtigung der historischen Bausubstanz – eine Profilerhaltung rechtfertigt, ist die Bedeutung der Baute für den Gebietscharakter massgebend. Dessen Beschreibung lautet für die Kernzone D-Weg wie folgt (BZO 2016): "Das Gebiet ist von kleinteiligen Handwerkerhäusern, Werkstätten und frühen Mietshäusern in der sich ab etwa 1830 entwickelnden Baumeisterarchitektur geprägt. Grössere moderne Wohn- und Gewerbebauten durchsetzen das Quartier." Wie sich daraus sowie aus der Beschreibung im ISOS (E. 6.2.3) und der Würdigung der Vorinstanz

aufgrund des Augenscheins ergibt, ist die Bebauung des Quartiers heterogen, wobei sich teilweise gerade daraus die geschichtliche Entwicklung ablesen lässt; namentlich sind auch die prägenden Baumeisterhäuser untereinander uneinheitlich. Ob der heterogene Charakter des Quartiers für oder gegen eine Profilerhaltung spricht, hängt von den konkreten örtlichen Verhältnissen ab. Anzumerken ist, dass der Hinweis auf die grösseren modernen Wohn- und Gewerbebauten in der BZO 2016 beschreibend zu verstehen ist; die Erstellung einer solchen Baute anstelle eines Baumeisterhauses liesse sich demnach nicht mit dem Quartiercharakter rechtfertigen.

#### **E. 8.3.4**

Der Beschwerdegegner 1 begründet die Profilerhaltung damit, dass sich die Liegenschaft des Beschwerdeführers – ungeachtet der Neubauten auf den unmittelbar nördlich und südlich anschliessenden Nachbarparzellen – in die heute noch klar erkennbare Reihe von Baumeisterhäusern entlang der E-Strasse einordne und auch im rückwärtigen Bereich eine klare Verbindung zum schutzwürdigen Ortsbild bestehe, so zu den Gebäuden an der E-Strasse 06/07 sowie zum Schulhaus I. Der Liegenschaft wird somit die Funktion eines Bindeglieds zugeschrieben, das zum Quartiercharakter beiträgt. Weder die Stadt Zürich noch die Vorinstanz scheint jedoch geprüft zu haben, ob diese Funktion auch von einer Ersatzbaute wahrgenommen werden könnte, welche die typische Erscheinungsweise des Baumeisterhauses – namentlich Kubatur, Giebel und Fassadengestaltung – nur nachahmt. Soweit es nur darum ginge, Freiflächen und Durchblicke auf die verschiedenen Baumeisterhäuser zu sichern – was der Beschwerdegegner 1 am Augenschein hervorhob –, würde die Festsetzung eines angemessenen Baubereichs genügen. Die Gemeinde verfügt insoweit über einen erheblichen Gestaltungsspielraum (vgl. VGr, 13. Februar 2008, VB.2007.00394, E. 2.2, 3.1 = RB 2008 Nr. 66 = BEZ 2008 Nr. 21).

#### **E. 8.3.5**

Dass die Profilerhaltungslinie unter anderem auf nicht massgebliche Gründe gestützt wurde, stellt eine Rechtsverletzung im Sinn von § 50 Abs. 1 lit. a VRG dar. Bereits deshalb ist der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben, soweit der Eventualantrag des Beschwerdeführers abgewiesen wurde. Aufgrund des Gestaltungsspielraums des Beschwerdegegners 1 ist die Sache direkt an diesen zurückzuweisen.

#### **E. 8.4**

Zu prüfen ist weiter, ob die Vorinstanzen die Interessen des Beschwerdeführers formell und materiell korrekt gewürdigt haben.

##### **E. 8.4.1**

Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend, weil die Vorinstanz nicht darauf eingegangen sei, dass seine Tätigkeit im öffentlichen Interesse liege und er eine besonders grosse Einbusse durch die planungsrechtlichen Festsetzungen erleide. Die Vorinstanz äussert sich nur in Bezug auf die Festsetzung der Kernzone D-Weg zu den privaten Interessen der drei Rekurrierenden, indem sie festhält, deren rein finanzielle Interessen vermöchten das öffentliche Interesse am Ortsbildschutz nicht zu überwiegen. Bei der Prüfung der konkreten Festsetzung für das Grundstück des Beschwerdeführers erwähnt sie hingegen dessen Interessen nicht, ohne dies zu begründen. Es bestehen auch keine Anzeichen, dass sie sich mit diesen auseinandergesetzt hätte. Dies stellt eine Missachtung der Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht sowie der Begründungspflicht und damit eine Verletzung des

Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV dar. Materiell erweist sich die Interessenabwägung als unvollständig, wie im Folgenden auszuführen ist.

#### **E. 8.4.2**

Wenn planungsrechtliche Massnahmen nicht ein ganzes Gebiet betreffen, sondern zu klar lokalisierbaren individuellen Einschränkungen führen, sind die Interessen des betreffenden Grundeigentümers einzeln zu beurteilen (Jeannerat/Moor, Art. 14 N. 44). Entsprechend beachtet die Rechtsprechung etwa bei der Prüfung von Uferschutzplänen, besonderen Nutzungsanordnungen, Bau- oder Waldabstandslinien die privaten Interessen im Einzelnen (vgl. etwa BGr, 12. November 2018, 1C\_539/2017, E. 4.5, 6.7; BGr, 1. Februar 2016, 1C\_277/2015, E. 3 f.; BGE 118 Ia 394 E. 5; VGr, 7. Mai 2014, VB.2013.00560, E. 6.3; VGr, 25. August 2011, VB.2011.00083, E. 4). Während bei der Festsetzung der Kernzone als solcher den privaten Interessen nur wenig Gewicht zuzugestehen ist (E. 7.3.2), sind diese zu beachten, wenn zu beurteilen ist, ob bzw. inwieweit die spezifischen ein einzelnes Grundstück betreffenden Festsetzungen gerechtfertigt sind (ähnlich übrigens auch die Vorinstanz in BRGE I, 23. März 2018, Nr. 0033/2018, E. 3.4.3 = BEZ 2018 Nr. 22). Die streitige Profilerhaltungslinie, mit welcher die Baumöglichkeiten auf dem Grundstück des Beschwerdeführers geregelt werden, stellt eine planungsrechtliche Massnahme des Ortsbildschutzes im Sinn von § 203 lit. a PBG dar. Sie ergibt sich nicht direkt aus den Kernzonenvorschriften, sondern sie ist das Ergebnis einer Abwägung der konkreten, spezifisch dieses Grundstück betreffenden Umstände. In der Wirkung kommt sie einer individuell-konkreten Schutzmassnahme gleich, weshalb auch an die entsprechende Praxis angeknüpft werden kann: Ob eine aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes erfolgende Nutzungsbeschränkung das dem Eigentümer zumutbare Mass überschreitet, ist einzelfallweise aufgrund der gesamten Umstände zu beurteilen (BGr, 2. November 2012, 1C\_168/2012, E. 6.4; vgl. auch BGE 135 I 176 E. 8.2; BGE 126 I 219 E. 2c).

#### **E. 8.4.3**

Die Vorinstanz hat bei der Prüfung des Eventualantrags die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Interessen nicht berücksichtigt, sondern sich auf eine knappe Würdigung aus der Sicht des Ortsbildschutzes beschränkt. Ob sie sich sinngemäss auf die Praxis zum Gewicht der privaten Interessen im Rahmen der Nutzungsplanung abgestützt hat, kann offenbleiben. Jedenfalls stellt die unvollständige Interessenberücksichtigung eine Rechtsverletzung dar. Auch deshalb ist der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben, soweit er den Eventualantrag des Beschwerdeführers betrifft. Weil der Beschwerdegegner 1 über einen grossen Ermessensspielraum verfügt, ist die Sache, wie bereits ausgeführt, direkt an ihn zurückzuweisen. Im Folgenden ist kurz auf die vom Beschwerdeführer genannten privaten Interessen einzugehen.

#### **E. 8.4.4**

Der Beschwerdeführer verweist darauf, dass er ein Verein im Sinn von Art. 60 ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB) und daher nicht gewinnstrebig ist (Art. 60 Abs. 1 ZGB). Im Rahmen seines Vereinszwecks führe er diverse gemeinnützige Institutionen für Hilfsbedürftige. Gerade deswegen sei er darauf angewiesen, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel möglichst zweckgerichtet einsetzen zu können. Er verweist sodann auf die Leistungsvereinbarung zwischen ihm und der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, um zu belegen, dass das Wohnheim und der Integrationsbetrieb in der streitbetroffenen Liegenschaft von öffentlichem Interesse sind. Das öffentliche Interesse an der Tätigkeit des

Beschwerdeführers ist ausgewiesen. Allerdings macht dieser nicht substantiiert geltend, dass der Betrieb im bestehenden Gebäude oder einer Ersatzbaute mit denselben Abmessungen nicht adäquat fortgesetzt werden könnte. Selbst in der eingehenden Stellungnahme, die sich in der Rekursreplik findet, verweist er letztlich nur auf allgemeine, längerfristige Entwicklungen und sein Interesse an einer möglichst flexiblen Nutzung seiner Mittel inklusive der Liegenschaft.

#### **E. 8.4.5**

Die Berücksichtigung der finanziellen Interessen des Beschwerdeführers hat sich nach der Praxis zu Nutzungsbeschränkungen durch Denkmalschutzmassnahmen zu richten.

Demgemäss sind bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit von Zweck und Wirkung einer Massnahme das öffentliche Interesse und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen (BGr, 23. Juni 1995, ZBl 97/1996, S. 366 E. 6b).

Rentabilitätsüberlegungen sind umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger ein Objekt ist. Bei ausgewiesener Schutzwürdigkeit können rein finanzielle Interessen für sich genommen nicht ausschlaggebend sein (BGr, 2. November 2012, 1C\_168/2012, E. 6.4; BGr, 23. Februar 2011, 1C\_553/2010, E. 2.4). Es ist nicht von der Nutzung auszugehen, die ohne die Beschränkung durch die Schutzmassnahme möglich wäre, etwa von der Rendite einer Neuüberbauung (BGE 118 Ia 384 E. 4e). Massgeblich ist vielmehr, ob mit der Weiterführung der bisherigen Nutzung oder mit einer Nutzungsänderung ein akzeptabler Ertrag erzielt werden kann (BGE 126 I 219 E. 5h; VGr, 10. September 2003, VB.2003.00120, E. 4b; vgl. auch BGr, 18. November 2014, 1C\_267/2014, E. 4.6).

#### **E. 8.4.6**

Der unter den Parteien umstrittene Ausnutzungsverlust im Vergleich zu den Bebauungsmöglichkeiten gemäss den Vorschriften über die Quartiererhaltungszone QI3a ist hier demnach nicht beachtlich. Umgekehrt verfügt der Beschwerdegegner 1 über einigen Ermessensspielraum, um die finanziellen Interessen des Beschwerdeführers zu berücksichtigen (vgl. BGr, 11. Februar 2011, 1C\_444/2010, E. 6.2). Immerhin kann das öffentliche Interesse am Erhalt des Kubus, der Stellung und des äusseren Erscheinungsbilds eines als nicht schutzwürdig eingestuften Gebäudes in einer heterogen bebauten Gegend nicht als so gross bezeichnet werden, dass gegenläufige private Interessen von vornherein hintanzustehen hätten. Der Beschwerdegegner 1 wird die Verhältnismässigkeitsprüfung im hier ausgeführten Rahmen nachzuholen haben.

#### **E. 8.4.7**

Sowohl der Beschwerdeführer als auch der Beschwerdegegner 1 stützen sich auf die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV): Der Beschwerdeführer verlangt Gleichbehandlung mit der Rekurrentin im Verfahren R1S.2017.05147, der die Vorinstanz einen zusätzlichen Baubereich auf dem Grundstück Kat.-Nr. 09 zusprach, der Beschwerdegegner 1 verweist auf den Rekurrenten im Verfahren R1S.2017.05148, dem die Vorinstanz die Aufhebung der Profilerhaltungslinie und die Ausscheidung eines Baubereichs auf der Parzelle Kat.-Nr. 08 verweigerte. Die drei Fälle sind jedoch nicht direkt vergleichbar: Auf der Parzelle Kat.-Nr. 09 befindet sich ein nicht überbauter Hofbereich, an dessen vollständiger Freihaltung gemäss der Vorinstanz ein nur sehr geringfügiges öffentliches Interesse besteht. Im Vergleich zum nur 208 m<sup>2</sup> grossen Grundstück Kat.-Nr. 08 ist die Parzelle des Beschwerdeführers mit 1290 m<sup>2</sup> weit grösser; sie liegt zudem in einem bereits etwas lockerer überbauten Quartierteil, und die unüberbaute Fläche braucht nicht dieselbe

Bedeutung für den Gebietscharakter zu haben wie jene auf der Parzelle Kat.-Nr. 08. Die örtlichen Verhältnisse müssen für jede Liegenschaft gesondert betrachtet werden.

#### **E. 8.5**

Zusammenfassend: Die Sache ist an den Beschwerdegegner 1 zur erneuten Prüfung des Eventualantrags zurückzuweisen, soweit auf diesen einzutreten ist (§ 64 Abs. 1 VRG; zur Sprungrückweisung vgl. Donatsch, § 64 N. 4 mit Hinweisen). Der Beschwerdegegner 1 hat das öffentliche Interesse am Ortsbildschutz korrekt – ohne Berücksichtigung der historischen Bausubstanz der Liegenschaft des Beschwerdeführers – zu bestimmen. Er hat hierauf die weiteren relevanten Interessen, insbesondere die privaten Interessen des Beschwerdeführers, einzubeziehen und zu gewichten sowie schliesslich aufgrund einer Verhältnismässigkeitsprüfung neu zu entscheiden. Gegebenenfalls hat er anstelle der Profilerhaltungslinie einen angemessenen Baubereich innerhalb des Baufelds, das nach Art. 24g BZO zulässig wäre, festzusetzen. In diesem Fall ist ein erneuter Genehmigungsentscheid der Baudirektion einzuholen.

#### **E. 9.1**

Mehrere am Verfahren Beteiligte tragen die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Kann eine Rückweisung zu einer vollständigen Gutheissung des Antrags führen, gilt – besondere Umstände vorbehalten – die beschwerdeführende Partei als obsiegend (BGr, 28. April 2014, 2C\_846/2013, E. 3.2 f.; VGr, 7. Juni 2018, VB.2018.00153, E. 5). Der Beschwerdeführer unterliegt mit seinem Hauptantrag, während auf seinen Subeventualantrag nicht und auf den Eventualantrag nur teilweise einzutreten ist. Aufgrund der Rückweisung zur erneuten Prüfung des Eventualantrags, soweit auf diesen einzutreten ist, gilt er insoweit als obsiegend. Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die Kosten zu vier Fünfteln dem Beschwerdeführer und zu einem Fünftel dem Beschwerdegegner 1 aufzuerlegen. Dem mehrheitlich unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Dem Antrag des Beschwerdegegners 1 auf eine Parteientschädigung ist nicht zu entsprechen, weil der Aufwand für das Rechtsmittelverfahren denjenigen, der im Planungsverfahren ohnehin zu erbringen war, nicht wesentlich übertrifft (Plüss, § 17 N. 51).

#### **E. 9.2**

Die Kosten des Rekursverfahrens R1S.2017.05149 sind entsprechend dem Ausgang des Beschwerdeverfahrens neu zu verteilen.

#### **E. 10**

Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, BGE 133 V 477 E. 4.2). Soweit die Sache an die erste Instanz zurückgewiesen wird, ist der vorliegende Entscheid daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn die Rückweisung einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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