

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00142 vom 7. Oktober 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-10-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00142

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00142 du 7 octobre 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00142 del 7 ottobre 2021

Regeste

Unterschutzstellung | Kommunale Schutzverordnung; Überprüfung des Schutzzumfangs; Bedeutung von Fachgutachten. Für die Klärung der denkmalpflegerischen Bedeutung eines Objekts kann die Behörde Fachgutachten einholen (§ 7 Abs. 1 VRG). Macht sie von dieser Möglichkeit – wie vorliegend – Gebrauch, kommt solchen Fachgutachten eine massgebliche Bedeutung zu. Die Entscheidungsinstanz darf von solchen Gutachten nicht ohne triftige Gründe abweichen. Ein Grund zum Abweichen liegt namentlich dann vor, wenn ein Gutachten Irrtümer, Lücken oder Widersprüche enthält oder wenn die Schlüssigkeit eines Gutachtens in wesentlichen Punkten zweifelhaft erscheint (E. 3). Weder das gänzliche Verbot von Solaranlagen noch die Beschränkung auf Aufdachanlagen erweist sich als rechtlich haltbar (E. 4.2). Die von der Stadt Winterthur angeführten Interessen vermögen das Schutzinteresse nicht zu überwiegen. Finanzielle Interessen (an der grösstmöglichen baulichen Ausnützung bzw. am Vermeiden einer potenziellen Entschädigung wegen materieller Enteignung) sind im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ohnehin nicht mit erstrangiger Bedeutung mitzubewerten. Die Verdichtung kann problemlos an einem anderen Ort stattfinden. Demgegenüber ist das Interesse an der Erhaltung des möglichst unbebauten Innenhofs angesichts seiner unbestrittenen Bedeutung für die (hohe) Schutzwürdigkeit der Siedlung gross und somit überwiegend. Betreffend die Bebaubarkeit des Innenhofs ist der vorinstanzliche Entscheid zu bestätigen (E. 5.1). Insbesondere bei Bauten, die im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG aufgrund ihres Eigenwerts als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind, führt eine Beschränkung auf einen Schutz der Fassaden und Dächer zu einer grundsätzlich nicht hinnehmbaren Diskrepanz zwischen innen und aussen. Die Schutzverordnung ist hinsichtlich der Unterschützstellung der inneren Struktur der Wohngebäude entgegen der Vorinstanz nicht zu beanstanden (E.5.3). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2021.00142 VB.2021.00144 Urteil der 1. Kammer vom 7. Oktober 2021
Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Sandra Wintsch (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiber Jonas Alig.
VB.2021.00142 VB.2021.00144 In Sachen 1. A, 2. Stadt Winterthur,
Beschwerdeführende, gegen 1. Stadt Winterthur, 2. A, 3. B, 4. C, 3–4 vertreten
durch RA D, Beschwerdegegnerschaft, und 1. M1 2. M2 3. M3 4. M4
5. M5 6.1 M6.1 6.2 M6.2 7. M7 7.1 M7.1 7.2 M7.2 8. M8
9.1 M9.1 9.2 M9.2 10. M10 bestehend aus: 10.1 B, 10.2 C, 10.1–10.2

vertreten durch RA D, Mitbeteiligte, betreffend Unterschutzstellung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 24. Juni 2020 erliess der Stadtrat Winterthur die Verordnung zum Schutz der Siedlung E auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09 und 010 mit den Postadressen F-Strasse 011, 012 und 013, G-Strasse 014, 015, 016, 017 und 018 sowie H-Strasse 019, 011 und 0112. II. Dagegen erhoben B und C mit Eingabe vom 21. Juli 2020 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich (G.-Nr. R4.2020.00112). Mit Eingabe vom 28. Juli 2020 erhob A dagegen Rekurs (G.-Nr. R4.2020.00116). Mit Verfügung VB.2020.00462 vom 8. Juli 2020 überwies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich eine Eingabe von A vom 5. Juli 2020 an das Baurekursgericht (G.-Nr. R4.2020.00110), wobei A in der Folge mitteilte, dass diese Eingabe als gegenstandslos zu betrachten sei. Mit Entscheid vom 21. Januar 2021 vereinigte das Baurekursgericht die Rekursverfahren G.-Nr. R4.2020.00112, G.-Nr. R4.2020.00116 und G.-Nr. R4.2020.00110. Es schrieb das Rekursverfahren R4.2020.00110 als durch Rückzug erledigt ab. Die Rekurse in den Verfahren G.-Nrn. R4.2020.00112 und G.-Nr. R4.2020.00116 hiess es teilweise gut, hob den Beschluss des Stadtrats Winterthur vom 24. Juni 2020 auf und wies die Sache zur Anpassung der Verordnung im Sinne der Erwägungen und zur erneuten Beschlussfassung an den Stadtrat Winterthur zurück. Im Übrigen wies es die Rekurse ab. III. A. Gegen diesen Entscheid erhob A mit Eingabe vom 24. Februar 2021 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Winterthur –, der Entscheid des Baurekursgerichts sei in Bezug auf Disp.-Ziff. 3 wie folgt zu fassen: "Solaranlagen sind erlaubt, sofern sie sich gut einordnen." Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens seien vollständig der Stadt Winterthur aufzuerlegen und es sei eine Entschädigung zuzusprechen (VB.2021.00142). Am 12. März 2021 beantragte das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 14. April 2021 beantragte die Stadt Winterthur, die Beschwerde sei – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers – insoweit abzuweisen, als sie über die gemäss Art. 36 der Schutzverordnung E zulässigen Solaranlagen hinausgehend weitere zulassen wolle. Mit Eingabe vom 9. Mai 2021 (Poststempel: 10. Mai 2021) replizierte A. B. Ebenfalls erhob mit Eingabe vom 24. Februar 2021 die Stadt Winterthur Beschwerde an das Verwaltungsgericht und stellte den Antrag, der Entscheid des Baurekursgerichts vom 21. Januar 2021 sei – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft – aufzuheben. Am 12. März 2021 beantragte das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 31. März 2021 ersuchte A – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Winterthur – darum, der Entscheid des Baurekursgerichts sei in Bezug auf Disp.-Ziff. 3 wie folgt zu fassen: "Solaranlagen sind erlaubt, sofern sie sich gut einordnen." Im Übrigen sei die Beschwerde abzuweisen. Mit Beschwerdeantwort vom 12. April 2021 beantragten B und C, die Beschwerde sei – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin – vollumfänglich abzuweisen. Mit Replik vom 10. Mai 2021 hielt die Stadt Winterthur an ihren Anträgen fest. C. Mit Präsidialverfügung vom 12. Mai 2021 vereinigte die Abteilungspräsidentin die Beschwerdeverfahren VB.2021.00142 und VB.2021.00144. Mit Eingabe vom 31. Mai 2021 duplizierten B und C. Mit Eingabe vom 31. Mai 2021 hielt die Stadt Winterthur an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom selben Tag hielt auch A an seinen Anträgen fest. Mit Schreiben vom 28. Juni 2021 (Poststempel vom 29. Juni 2021) verzichtete die Stadt Winterthur auf eine weitere Stellungnahme. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Gegenstand der Beschwerde bildet die kommunale Schutzverordnung zum Schutz der Siedlung E vom 24. Juni 2020 (SchutzV), welche der Stadtrat Winterthur gestützt auf § 203 Abs. 1 lit. c und § 205 lit. b des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) erlassen hat. Schutzverordnungen stellen wie Zonenpläne zwischen Rechtssatz und Verfügung stehende Anordnungen dar, auf welche teils die für generell-abstrakte Normen geltenden, teils die für Verfügungen massgebenden Grundsätze anzuwenden sind (BGE 121 II 317 E. 12c). In § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) werden raumplanungsrechtliche Festlegungen ausdrücklich als anfechtbare Anordnungen genannt. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass raumplanungsrechtliche Festlegungen prozessual nicht wie Erlasse, sondern wie Verfügungen zu behandeln sind. Das Verwaltungsgericht ist daher für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig und entscheidet in Dreierbesetzung (§ 38 Abs. 1 und § 41 Abs. 1 VRG; vgl. VGr, 15. Januar 2015, VB.2014.00465, E. 1.1; 12. Oktober 2011, VB.2011.00114, E. 1.1; jeweils mit weiteren Hinweisen).

E. 1.2.1

Der private Beschwerdeführer 1 ist als Grundeigentümer einer Liegenschaft innerhalb der hier streitbetroffenen Siedlung E zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.2.2

Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist eine Gemeinde rechtsmittellegitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie, weshalb ihre Legitimation zur Beschwerdeerhebung zu bejahen ist. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGr, 15. Januar 2018, 1C_290/2017, E. 1.2; BGE 135 I 43 E. 1.2).

E. 1.3

Angefochten ist ein Rückweisungsentscheid des Baurekursgerichts. Wenn – wie hier – der Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, beim neuen Entscheid ein Ermessensspielraum verbleibt, handelt es sich dabei um einen Zwischenentscheid im Sinn von § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG, dessen Anfechtung sich sinngemäss nach Art. 91–93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) richtet. Gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide zulässig, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung sofort einen Entscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beschwerdeverfahren ersparen würde (lit. b). Ein solcher Nachteil ist zu bejahen, weil die Stadt Winterthur durch den Rückweisungsentscheid gezwungen würde, den von ihr als falsch erachteten materiell-rechtlichen Vorgaben für die Erteilung einer Baubewilligung – bzw. im vorliegenden Fall: für den Erlass einer Schutzverordnung – Folge zu leisten (BGr, 15. März 2021, 1C_289/2020, E. 1.1, BGE 133 II 409 E. 1.2). In einer solchen Konstellation könnte es für den privaten Beschwerdeführer 1 einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken, wenn ihm nicht ebenfalls die Möglichkeit der Beschwerde offenstehen würde und das Verwaltungsgericht das vorinstanzliche Urteil ohne Berücksichtigung seiner Anträge überprüfen – und in diesem Rahmen ein für das Gericht

auch im allfälligen nächsten Rechtsgang verbindliches Urteil fällen – würde.

E. 1.4

Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt.

E. 2

Die Stadt Winterthur hat am 5. Oktober 2016 die Ergänzung des Inventars der schutzwürdigen Bauten der Stadt Winterthur mit der Aufnahme von Wohnsiedlungen und Freiräumen festgesetzt. Unter den aufgenommenen Objekten befindet sich die hier streitbetroffene – im Quartier E westlich der Altstadt von Winterthur gelegene – Wohnsiedlung Nr. 020 "Siedlung E". Im Inventar ist die Siedlung mit folgendem Schutzzweck aufgeführt: "Die wesentlichen Merkmale der Blockrandbebauung mit Gebäuden, insbesondere deren allseitige Mansarddächer, sowie deren Strassenfassaden in bauzeitlicher Materialisierung, Gliederung und Detaillierung, sowie die unbebaute Mitte des Innenhofes und die Vorgärten bleiben erhalten." Die Stadt Winterthur wird im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung eingestuft. Die Siedlung E ist Teil einer Baugruppe (B.24.1, S. 66), die im ISOS folgendermassen beschrieben wird: "Städtlicher Bebauungsbereich bei der H- und I-Strasse, zwei- und dreigeschossige Mehrfamilienhäuser mit Sattel- oder Mansardwalmdach, offen und regelmässig angeordnet mit schmalen, gepflegten Vorgärten". Dabei wird sie unter B.24.1.1 ausdrücklich erwähnt: "Einheitliche Überbauung von zweigeschossigen Doppelhäusern mit Mansardwalmdach und ziegelrotem Putz, 1924–26". Für die Baugruppe wurde das höchste Erhaltungsziel (A) definiert. Als störend wird der dreigeschossige Neubau mit Attika anstelle des Doppelhauses I-Strasse 021 und 022 erwähnt. Am 22. März 2018 reichte der Beschwerdeführer 1 ein Baugesuch für den Ausbau und die Umnutzung des Dachgeschosses mit Dacheinschnitt, Einbau eines französischen Balkons und Erstellung eines Vordaches ein. Da es für möglich befunden wurde, dass das Baugesuch den Schutzzweck der Siedlung tangieren könnte, wurde dies dem Grundeigentümer mitgeteilt, worauf dieser – nach mehreren Kontakten mit den Baubehörden zur Klärung der mit dem Schutzzweck verträglichen baulichen Möglichkeiten – ein Provokationsbegehren gemäss § 213 PBG einreichte. Mit Verfügung vom 20. Dezember 2018 wurde dem Beschwerdeführer 1 das Inventar formell eröffnet und es wurden vorsorgliche Schutzmassnahmen über das Grundstück verhängt. Am 21. März 2019 wurden alle Eigentümerinnen und Eigentümer der Siedlung darüber informiert, dass eine Schutzabklärung zur Siedlung eingeleitet worden war. Mit Schreiben vom 4. Juni 2019 wurde ihnen die Möglichkeit gegeben, ihren Bedarf an einer baulichen Entwicklung zu unterbreiten. Die für den Entscheid der Schutzwürdigkeit vorgesehene Jahresfrist konnte aufgrund der Komplexität der Schutzabklärung nicht eingehalten werden (vgl. VGr, 25. Juni 2020, VB.2020.00043), weshalb die Frist nach § 213 Abs. 3 PBG um (maximal) ein weiteres Jahr bis zum 2. Juli 2020 verlängert wurde. Die Stadt Winterthur gab zur Schutzabklärung mehrere Gutachten in Auftrag: das Kurzgutachten S der Firma Q vom 1. Dezember 2018, das Gutachten T von J vom 7. Juni 2019, das gartendenkmalpflegerische Gutachten U von K und L vom 18. Juli 2019, der Bericht zur Farbgestaltung V von R vom 5. September 2019, mit Ergänzung vom 7. Oktober 2019, das bauphysikalische Gutachten W der N AG vom 3. Dezember 2019, das Gutachten "Veränderungsspielräume" von Firma O vom 19. Dezember 2019 und das Gutachten "Bebaubarkeit des Innenhofs" von Firma O vom 27. Mai 2020. Ausserdem findet sich in den Akten das Gutachten X der

P AG vom 9. Juni 2020. Basierend auf den Ergebnissen der gutachterlichen Abwägungen und ihrer eigenen Würdigung derselben arbeitete die Denkmalpflege der Stadt Winterthur einen Entwurf für die Schutzverordnung E aus und stellte ihn am 3. März 2020 den Eigentümerinnen und Eigentümern im Rahmen des rechtlichen Gehörs zur Stellungnahme zu. Am 24. Juni 2020 setzte der Stadtrat Winterthur die Schutzverordnung fest.

E. 3

Für die Klärung der denkmalpflegerischen Bedeutung eines Objekts kann die Behörde Fachgutachten einholen (§ 7 Abs. 1 VRG). Macht sie von dieser Möglichkeit – wie vorliegend – Gebrauch, kommt solchen Fachgutachten eine massgebliche Bedeutung zu (VGr, 21. Januar 2016, VB.2015.00380, E. 4.1 mit weiteren Hinweisen). Die Entscheidungsinstanz darf von solchen Gutachten nicht ohne triftige Gründe abweichen. Ein Grund zum Abweichen liegt namentlich dann vor, wenn ein Gutachten Irrtümer, Lücken oder Widersprüche enthält oder wenn die Schlüssigkeit eines Gutachtens in wesentlichen Punkten zweifelhaft erscheint (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 146 f. mit Hinweisen; vgl. VGr, 11. August 2016, VB.2016.00012, E. 2.3; BGE 136 II 539 E. 3.2).

E. 4

Der Beschwerdeführer 1 beanstandet den vorinstanzlichen Entscheid materiell, soweit das Baurekursgericht Solaranlagen im Rahmen von Disp.-Ziff. III in Verbindung mit E. 7.3.6 generell für unzulässig befand. Zugleich wendet er sich aber auch gegen die Schutzverordnung, die gemäss Art. 36 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich nur Aufdachanlagen zulässt. Er fordert, dass Solaranlagen – namentlich auch Indachanlagen – generell erlaubt sein müssen, soweit sie sich gut einordnen. Gemäss seinen Ausführungen in der Beschwerde geht es ihm allein um die Aufhebung der Beschränkung von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 SchutzV, wonach nur Aufdachanlagen zulässig sind. An den übrigen Bestimmungen betreffend Solaranlagen (Beschränkung auf das obere Drittel des hofseitigen Mansardwalmdaches, Vorgaben für Form, Dimension, Materialisierung und Aussehen) stört er sich nicht. Die Stadt Winterthur nimmt am vorinstanzlichen Entscheid im Zusammenhang mit Solaranlagen demgegenüber nur Anstoss, soweit Art. 36 der Schutzverordnung (SchutzV) als rechtswidrig qualifiziert wurde.

E. 4.1

Der Entscheid der Vorinstanz stellt bezüglich der Solaranlagen eine reformatio in peius dar. Art. 36 SchutzV war allein vom Beschwerdeführer 1 beanstandet worden, der im Rahmen seines Rekurses forderte, dass die Bestimmungen zu den Solaranlagen so zu ändern seien, dass alle Solaranlagen und nicht nur Aufdachanlagen gemäss Art. 36 SchutzV zulässig seien.

E. 4.1.1

Die Vorinstanz erwog, aus dem [Haupt-]Gutachten gehe klar hervor, dass die Eindeckung der Dächer mit Biberschwanzziegeln zur schützenswerten Bausubstanz gehöre. Somit sei dem Stadtrat Winterthur zuzustimmen, dass Indachanlagen nicht möglich seien. Ein wesentlich prägendes Merkmal der Siedlung seien aber nicht nur die Ziegel, sondern die Mansardwalmdächer als Gesamtes. Die mit der Schutzverordnung vorgesehenen Aufdachanlagen würden auf der geschützten und für das Ortsbild wichtigen Mansardwalmdachfläche äusserst störend und dominant in Erscheinung treten. Genau aus

diesem Grund bestehe die Praxis, in geschützten Ortsbildern und bei Schutzobjekten lediglich Indachanlagen zuzulassen. Da solche aufgrund der geschützten Ziegel nicht realisierbar seien, sei gänzlich auf Solaranlagen zu verzichten.

E. 4.1.2

Gemäss § 27 VRG kann die Rekursinstanz zugunsten des Rekurrenten über die Rekursbegehren hinausgehen oder die angefochtene Anordnung zu seinem Nachteil abändern. Indes muss es sich bei einer reformatio in peius aufgrund der – im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens von der Rekursbehörde zu berücksichtigenden – Ansprüche auf Vertrauensschutz (Art. 9 des Bundesverfassung [BV]) und auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV) um einen so gewichtigen Rechtsfehler handeln, dass die angefochtene Verfügung offensichtlich unrichtig erscheint und ihre Korrektur von erheblicher Bedeutung ist, weil sie klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen verletzt (Alain Griffel Kommentar VRG, § 27 Rz. 11). Die Rekursinstanz muss der rekurrierenden Partei vor einer beabsichtigten Schlechterstellung das rechtliche Gehör gewähren, indem sie ihr davon Kenntnis und Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Auch hat sie insbesondere eine nicht rechtskundige bzw. rechtskundig vertretene Partei ausdrücklich auf die Rückzugsmöglichkeit hinzuweisen, damit die Rekurrentin oder der Rekurrent sein Rechtsmittel zurückziehen und einen ungünstigen Entscheid abwenden kann (Griffel, Kommentar VRG, § 27 N. 14 mit Hinweisen). Eine Heilung tritt indes ein, wenn die rekurrierende Partei zu erkennen gibt, dass sie ihren Rekurs auch in Kenntnis der Schlechterstellung nicht zurückgezogen hätte (Griffel, Kommentar VRG, § 27 N. 18 mit Hinweisen).

E. 4.1.3

Die Vorinstanz hat die Schlechterstellung dem Beschwerdeführer 1 nicht angekündigt. Indes ist davon auszugehen, dass er seinen Rekurs auch in Kenntnis der Schlechterstellung nicht zurückgezogen hätte, zumal er bereits die Regelung nach Art. 36 SchutzV beanstandete und vor Verwaltungsgericht nun auch nicht bloss die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids betreffend Solaranlagen, sondern weiterhin auch die Abänderung von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 SchutzV verlangt. Zwar könnte der reformatio in peius vorliegend entgegenstehen, dass es sich nicht um einen (ausreichend) gewichtigen Rechtsfehler handelt. Wie es sich dabei verhält, kann allerdings offenbleiben, zumal der Beschwerdeführer 1 mit seiner Rüge unabhängig davon durchdringt (vgl. E. 4.2).

E. 4.2

Weder das gänzliche Verbot von Solaranlagen noch die Beschränkung auf Aufdachanlagen erweist sich als rechtlich haltbar.

E. 4.2.1

Das Bundesrecht setzt folgenden Rahmen: In Art. 18a Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) wird festgelegt, dass Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung bedürfen und dieselben nicht wesentlich beeinträchtigen dürfen. Dadurch stellt der Gesetzgeber – im Vergleich zu Solaranlagen auf Dächern in Bau- und in Landwirtschaftszonen, die gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG keiner Baubewilligung bedürfen, wenn sie genügend eingepasst sind – höhere Anforderungen an Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern. Er bringt aber gleichzeitig zum Ausdruck, dass dem Interesse an der Nutzung der Sonnenenergie gegenüber dem Interesse am Schutz von Kultur- und

Naturdenkmälern im Vergleich zur altrechtlichen Fassung, bei der jede Beeinträchtigung ausgeschlossen war, vermehrtes Gewicht zukommen soll. Das bedeutet, dass die Schutzanliegen des Heimatschutzes und der Denkmalpflege im Vergleich zu den Interessen an der Nutzung erneuerbarer Energien weniger Gewicht beanspruchen können (Christoph Jäger in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 18a N. 53; vgl. BGr, 11. Mai 2016, 1C_179/2015, 1C_180/2015, E. 6.2). Der Gesetzgeber hat mithin eine Gewichtung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Interessen bereits teilweise vorweggenommen, was sich nicht nur auf die bei der Beurteilung eines Baugesuchs für Solaranlagen vorzunehmende Güterabwägung auswirkt (BGr, 11. Mai 2016, 1C_179/2015, 1C_180/2015, E. 6.2), sondern auch auf die Frage, ob ein generelles Verbot von Solaranlagen bzw. gewisser Arten von Solaranlagen im Rahmen einer Unterschutzstellungsverfügung oder Schutzverordnung zulässig ist. Nach Art. 32b lit. b der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) zählen Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A, wie dies vorliegend der Fall ist, zu den von Art. 18a Abs. 3 RPG erfassten Kulturdenkmälern. Insofern ist vorliegend die bundesrechtliche Regelung nach Art. 18a Abs. 3 RPG zu beachten und nicht die kantonrechtliche Bestimmung nach § 238 Abs. 4 PBG, wonach sorgfältig in Dach- und Fassadenfläche integrierte Solaranlagen bewilligt werden, sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Die Schwere der Beeinträchtigung eines Kulturdenkmals des ISOS ist im Einzelfall anhand der entsprechenden Schutzziele zu beurteilen. Eine wesentliche Beeinträchtigung nach Art. 18a Abs. 3 RPG liegt vor, wenn eine Solaranlage das Schutzobjekt in jenen Bereichen, die es einzigartig oder charakteristisch machen und aufgrund derer es unter Schutz gestellt wurde, in erheblicher bzw. umfangreicher Weise beeinträchtigt; auf besonders verletzbare oder empfindliche (Teil-)Objekte ist Rücksicht zu nehmen. Dagegen liegt keine wesentliche Beeinträchtigung vor, wenn ein Schutzobjekt in seiner geschützten Beschaffenheit und Wirkung durch eine Solaranlage nur unerheblich eingeschränkt wird (BGr, 16. November 2016, 1C_26/2016, E. 3.3; vgl. BGr, 11. Mai 2016, 1C_179/2015, E. 6.4). Bezüglich der Beurteilung der Schwere der Beeinträchtigung eines Schutzobjekts steht der zuständigen Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, in den ein Gericht nur mit Zurückhaltung eingreifen darf, insbesondere dann, wenn örtliche Verhältnisse zu würdigen sind (BGr, 11. Mai 2016, 1C_179/2015, E. 6.3 mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen auch VGr, 7. Januar 2021, VB.2019.00555, E. 5.1 = [partiell] BEZ 2021 Nr. 1).

E. 4.2.2

Aufgrund der Vorgaben von Art. 36 SchutzV führen – entgegen der Vorinstanz – Aufdachanlagen nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Schutzziele. Das Gutachten "Veränderungsspielräume" gelangte zum Schluss, dass Solaranlagen nur auf zum Hof orientierten Dachflächen angeordnet werden sollten, um das Erscheinungsbild zum Strassenraum hin, dem gemäss Schutzzweck eine besondere Bedeutung zukomme, nicht zu beeinträchtigen. Es solle geregelt werden, dass nur eine aufgeständerte Installation möglich sei. Bei einer flächenbündigen Installation müssten die noch originalen Biberschwanzziegel entfernt werden, die bei einem späteren Rückbau nicht ersetzt werden könnten. Damit ein einheitliches Bild der Häusergruppe gewahrt werde, solle zudem festgelegt werden, an welcher Stelle der Dachfläche eine solche Anlage positioniert werden könne. Empfohlen werde eine Position im oberen Drittel der Dachfläche. Die Vorinstanz setzte sich diesbezüglich ohne sachliche Gründe über diese gutachterlichen Ausführungen und den

darauf gestützten Entscheid des Stadtrats Winterthur hinweg. Sie liess im Rahmen ihrer Einschätzung, dass Aufdachanlagen äusserst störend und dominant in Erscheinung treten würden, ausser Acht, dass diese nur im Rahmen der Vorgaben von Art. 36 SchutzV – insbesondere nur "hofseitig im oberen Drittel des Mansardwalmdaches" (Abs. 1 Satz 1) – platziert werden dürfen. Wie die Stadt Winterthur nachvollziehbar vorbringt, handelt es sich um Dächer, die vom öffentlichen Raum nur teilweise einsehbar sind. Nach dem Gesagten durfte die Stadt Winterthur im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums davon ausgehen, dass Solaranlagen im Rahmen der Vorgaben gemäss Art. 36 SchutzV keine wesentliche Beeinträchtigung nach Art. 18a Abs. 3 RPG darstellen.

E. 4.2.3

Soweit das Gutachten "Veränderungsspielräume", auf das sich der Stadtrat Winterthur abstützt, empfiehlt, es seien nur Aufdachanlagen zuzulassen, überzeugt dies indes nicht. Es erscheint widersprüchlich, dass die Gutachter die Abdeckung von Ziegeln für Dachflächenfenster im oberen Bereich des Daches für zulässig erachten, dasselbe für Solaranlagen aber kategorisch ausschliessen wollen. Das Hauptgutachten hatte die Erstellung eines Konzepts für die Ausbaumöglichkeiten im Dachbereich gefordert, was impliziert, dass auch diese Gutachterin eine partielle Abdeckung von Ziegeln nicht generell für unzulässig betrachtete. Art. 11 Abs. 1 SchutzV besagt, dass die bauzeitliche Biberschwanz-Doppeldeckung mit maschinell gefertigten Ziegeln nach Möglichkeit zu erhalten ist (Hervorhebung hinzugefügt). Art. 11 Abs. 2 SchutzV sieht die Möglichkeit der Ergänzung bzw. des Ersatzes der Dachdeckung mit einer in Bezug auf Form und Farbe zum Bestand gleichartigen Dachdeckung ausdrücklich vor. Zudem lässt der Stadtrat Winterthur die Abdeckung von Ziegeln im Rahmen von Art. 10 SchutzV bereits für zusätzliche bzw. neue Dachflächenfenster zu (vgl. Gutachten "Veränderungsspielräume", wonach erst sechs der elf Häuser Dachflächenfenster aufweisen). Angesichts der Regelung nach Art. 11 SchutzV kann selbst unter Berücksichtigung des kommunalen Beurteilungsspielraums nicht davon ausgegangen werden, dass die Abdeckung von Ziegeln für die Installation einer Solaranlage die Schutzziele im Rahmen der übrigen, vom Beschwerdeführer 1 nicht beanstandeten Anforderungen von Art. 36 SchutzV in einem zentralen Bereich – und somit wesentlich nach Art. 18a Abs. 3 RPG – beeinträchtigen würde.

E. 4.2.4

Wie vom Beschwerdeführer 1 gefordert, sind im Rahmen der Bestimmungen von Art. 36 SchutzV, die eine gute Einordnung bezwecken, Indachanlagen zuzulassen. Zumal sich Indachanlagen tendenziell besser einordnen als Aufdachanlagen, liegt es innerhalb des Beurteilungsspielraums der Stadt Winterthur, ob sie im Rahmen der notwendigen Überarbeitung von Art. 36 SchutzV daran festhalten will, Letztere zuzulassen.

E. 5

Die Stadt Winterthur beanstandet das vorinstanzliche Urteil in mehreren weiteren Punkten.

E. 5.1

Zunächst bringt sie vor, dass der vorinstanzliche Entscheid betreffend die Bebauung des Innenhofs (Art. 25, 26 und 31 SchutzV) rechtsfehlerhaft sei.

E. 5.1.1

Entgegen der Stadt Winterthur kommt es nicht darauf an, welche Motivation der Beschwerdeführer 1 für seinen Subsubeventualantrag im Rekursverfahren hatte, mit dem er

das Verbot der Bebaubarkeit des Innenhofs verlangte. Zum Rekurs bzw. zur Beschwerde legitimierte Personen dürfen alle Anträge stellen und Rügen vorbringen, die ihnen einen praktischen Nutzen verschaffen; das kann auch ein rein finanzieller Nutzen sein (vgl. Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 18).

E. 5.1.2

Gemäss dem Hauptgutachten hebt sich die Siedlung E unter anderem wegen des Hofraums von den Vergleichsobjekten ab. Die Gutachterin hält darin fest, dass der Hofraum ein wesentlicher Bestandteil der räumlichen Abfolge "Vorgarten – Gebäude – rückwärtiger dem Gebäude zugeordneter Bereich – Hofraum" sei. Diese ursprüngliche Konstellation sei tradiert und heute noch gut ablesbar. Die hohe städtebauliche Qualität der Siedlung begründe sich über die Anlage der Bauten um den unbebauten Hofraum. Er wirke über visuelle und räumliche Bezüge im Inneren der Anlage und nach aussen in den umgebenden Stadtraum. Im Kurzgutachten wird bemängelt, dass der Innenhof bereits in der aktuellen Form "kaum mehr als durchgängiger Freiraum lesbar" sei bzw. dass verschiedene, reversible Kleinbauten oder hohe Hecken die geschlossene Erscheinung des Freiraums beeinträchtigen würden. Trotz der Veränderungen sei das Siedlungsbild der Doppel-Einfamilienhäuser mit Vorgarten und hofseitigen Gärten lesbar geblieben. Das Gutachten "Veränderungsspielräume" hält zu jeglichen Hofbauten generell fest, dass die Bebauung des Hofes dem Schutzzweck gemäss Inventarisierung in vielfacher Hinsicht widerspreche. Betreffend besondere Gebäude stellte es dennoch fest, dass sie durch die beschränkten Abmessungen Einzelobjekte blieben, die sich unterordnen würden. In Bezug auf Hofgebäude befand es, dass durch das Einführen eines zusätzlichen Baukörpers im Hof, unabhängig von dessen Geschossigkeit, das städtebauliche Prinzip einer um den grünen Hof angeordneten Häusergruppe aufgehoben werde. Die Grosszügigkeit des gemeinsamen Aussenraums gehe verloren. Der direkte Sichtbezug der einzelnen Häuser werde unterbrochen. Das gartendenkmalpflegerische Gutachten T kam zum Schluss, dass die Gärten der Siedlung E zusammen mit den Gebäuden der Siedlung ein stark ortsbildprägendes Element seien. Der Hof weise auf den Parzellen H-Strasse 011 und 012 noch die ursprünglichen, guten räumlichen Qualitäten auf, was für die Ablesbarkeit der Hofsituation auf Augenhöhe für die gesamte Siedlung von grosser Bedeutung sei. Der Hof als Ganzes existiere noch als grosser Raum, wenn auch nicht mehr überall erlebbar. Die ursprünglichen Hörnlizäune als Abgrenzung zwischen den einzelnen Parzellen seien noch in grossen Teilen vorhanden, ebenso der Nutzgarten der Liegenschaft H-Strasse 011, der vollständig erhalten sei. Die ursprüngliche Funktion der Gärten als Aufenthaltsräume habe sich bis heute zum Grossteil erhalten, jedoch nicht in der ursprünglichen Ausprägung und Qualität. Die ursprünglich grosszügige Mitte der Siedlung mit dem auf Augenhöhe offenen Gartenhof sei heute nur noch in Teilen vorhanden. In der übrigen Hälfte verhinderten Kleinbauten und grosses Gehölze die Raumwahrnehmung. Die Vorinstanz gelangte gestützt auf ihren Augenschein zum – mit den gutachterlichen Feststellungen kohärenten – Schluss, dass bereits die bestehenden kleinen Nebenbauten eher störend in Erscheinung treten würden. Auch wenn besondere Gebäude aufgrund der Abmessungen gegenüber den Hauptgebäuden eher untergeordnet in Erscheinung treten würden, führten sie doch dazu, dass die Durchgrünung und freie Sicht zwischen den Gebäuden vom Strassenraum und im Innenhof beeinträchtigt würden. Der Innenhof als verbindendes Element zwischen den Gebäuden halte das ganze Geviert zusammen. Eine Bebauung desselben würde diesen Zusammenhalt auflösen. Es sei daher in keiner Weise nachvollziehbar, wieso die Stadt sowohl weitere besondere Gebäude als auch zwei neue Hauptgebäude im Innenhof zulassen

wolle. Nach Auffassung des Gerichts würden weitere bauliche Veränderungen im Innenhof einen schwerwiegenden Eingriff in die Substanz der streitbetroffenen Siedlung darstellen. Die Stadt Winterthur bringt demgegenüber vor, es handle sich beim Hofraum zwar um ein wichtiges Merkmal, aber dennoch "nur" um ein Merkmal unter mehreren. Dies kontrastiert indes mit ihrer eigenen Einschätzung in der Präambel ("Art. 0" S. 5) der Schutzverordnung, wo es heisst: "Die städtebauliche Qualität der 'Siedlung E' begründet sich in erster Linie über die Anlage der Bauten um den unbebauten Hofraum. Dieser ist zentraler Bestandteil des städtebaulichen Konzepts. Eine Besonderheit ist, dass der Innenhof nicht wie in anderen Siedlungen als Gemeinschaftsfläche angelegt wurde, sondern aus privaten Parzellen besteht. Die ursprüngliche Funktion als Aufenthaltsräume mit Pflanzgärten ist heute zum Grossteil noch vorhanden, womit sich einige wichtige Ansätze der Gartenstadtbewegung wie ausreichend Licht, massvolle Baudichte und grosszügige Gärten zur Selbstversorgung erkennen lassen (Hervorhebungen hinzugefügt)."

E. 5.1.3

Es steht mit Blick auf die einhelligen gutachterlichen Feststellungen, die vorinstanzliche Einschätzung wie auch die Ausführungen der Stadt Winterthur in der Präambel der Schutzverordnung fest, dass ein Schutzinteresse an einem nicht (weiter) mit Neben- oder Hofgebäuden überbauten Hof besteht. Entscheidend ist dabei – entgegen der Stadt Winterthur – nicht, dass sich Einzelobjekte unterordnen, sondern, dass der Innenhof nicht (in höherem Masse) überstellt wirkt. Für ein Abweichen vom gutachterlichen Konsens kann die Stadt Winterthur keine sachlichen Gründe vorweisen. Die von der Stadt Winterthur angeführten Interessen (moderate Verdichtung, private Interessen an der grösstmöglichen baulichen Ausnützung der eigenen Grundstücke, Finanzlage der Stadt) vermögen das Schutzinteresse sodann auch nicht etwa zu überwiegen. Finanzielle Interessen (an der grösstmöglichen baulichen Ausnützung bzw. am Vermeiden einer potenziellen Entschädigung wegen materieller Enteignung) sind im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ohnehin nicht mit erstrangiger Bedeutung mitzubeherrschenden (VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3.5). Die Verdichtung kann problemlos an einem anderen Ort stattfinden: mit Blick auf die streitbetroffene Siedlung erscheint das Verdichtungsinteresse nur als geringfügig (vgl. VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00363, E. 5.2). Demgegenüber ist das Interesse an der Erhaltung des möglichst unbebauten Innenhofs angesichts seiner unbestrittenen Bedeutung für die (hohe) Schutzwürdigkeit der Siedlung gross und somit überwiegend. Daran ändert nichts, dass es – wie die Stadt Winterthur zutreffend ausführt – bei der Unterschutzstellung des Innenhofs nicht um den Substanzerhalt geht, sondern um Strukturertalt bzw. um den Schutz eines siedlungsprägenden Ortsbilds.

E. 5.1.4

Mithin ist der vorinstanzliche Entscheid betreffend die Bebaubarkeit des Innenhofs nicht zu beanstanden. Die Schutzverordnung ist bezüglich Art. 25, 26 und 31 zu überarbeiten.

E. 5.2

Sodann beanstandet die Stadt Winterthur die Erweiterung des Schutzperimeters auf den freien Grundstücksbereich der I-Strasse 021/022 (inzwischen: I-Strasse 021). Im vorinstanzlichen Urteil heisst es mit Blick auf Art. 1 SchutzV, dass sich dem Gericht auch die Frage stelle, "ob der Schutzperimeter nicht anders hätte festgelegt werden müssen". Das Gebäude I-Strasse 021 und 022 sei zwar aus dem Inventar entlassen worden, der freie

Grundstücksbereich beschlage indes einen grossen Teil des freien Innenhofs. Auch dieser Aspekt sei bei der Überarbeitung der Schutzverordnung zu berücksichtigen. Die Baubewilligung des Neubaus an der I-Strasse 021 und 022 datiert vom 24. November 2011. Die Inventarisierung der Siedlung E erfolgte am 5. Oktober 2016 und damit knapp 6 Jahre später. Das ursprüngliche Gebäude wurde entgegen der vorinstanzlichen Feststellung nicht aus dem Inventar entlassen, sondern war gar nie inventarisiert. Zumal es – wie die Stadt Winterthur selbst ausführt – bei der Unterschutzstellung des Innenhofs nicht um den Substanzerhalt geht, sondern um Strukturserhalt bzw. um den Schutz eines siedlungsprägenden Ortsbilds (vgl. E. 5.1.3 a. E.), spricht es nicht gegen den Miteinbezug des Aussenraums der I-Strasse 021, dass dieser weder historische Bausubstanz noch originalen Charakter aufweist. Entgegen der Stadt Winterthur hat der Aussenraum – trotz seiner neuen Gestaltung – durchaus noch denkmalpflegerische Bedeutung: mit ihm steht und fällt die Lesbarkeit eines beträchtlichen Teils des für die städtebauliche Qualität der Siedlung relevanten Innenraums (vgl. E. 5.1.2 f.). Die Vorinstanz ist zu Recht zum Schluss gelangt, dass sich der Miteinbezug des Aussenraums der I-Strasse 021 in die Schutzverordnung als wohl notwendig erweist.

E. 5.3

Die Stadt Winterthur wendet sich gegen die von der Vorinstanz geforderte Überarbeitung der Schutzverordnung in Bezug auf die Erhaltung der (inneren) Raumstruktur.

E. 5.3.1

Die Vorinstanz kam gestützt auf ihren Augenschein zum Schluss, dass die inneren Raumstrukturen zwar zeittypisch sein mögen, aber bereits vielfach tiefgreifende Veränderungen erfahren hätten und kaum mehr bauzeitlich originale Elemente aufweisen würden. Daher beschränke sich wohl auch das Gutachten auf die Auflistung der Anordnung der einzelnen Räume, ohne auf besondere Qualitäten derselben zu verweisen. Sie befand, dass der Erhalt der inneren Raumstruktur nur soweit zu erfolgen habe, dass Änderungen der Strukturen nicht nach Aussen in Erscheinung treten dürfen. Die entsprechenden Art. 3, 20, 21 und 22 SchutzV seien zu überarbeiten. Die Kritik der Stadt Winterthur an diesem Entscheid überzeugt. Die Vorinstanz hat im Rahmen ihres Augenscheins eine einzige Wohnung im Innern untersucht. Demgegenüber wurden anlässlich der Erstellung des Hauptgutachtens im Jahr 2019 zwei Häuser mit mehreren Wohnungen besichtigt (G-Strasse 015 und H-Strasse 012). In diesem Rahmen kam die Gutachterin zum Schluss, dass sich die Eingriffe in die Bausubstanz im Innern auf die Renovation der Oberflächen, die Erneuerung von Küchen und Bädern und den Ersatz von Fenstern und Jalousieläden beschränken würden. Zudem wurde festgehalten, dass neun der elf Häuser nach wie vor als Dreifamilienhäuser genutzt würden. Rechtserheblich ist nicht, in wie vielen Wohnungen dieser ursprüngliche Zustand noch besteht. Vielmehr kommt es darauf an, ob der ursprüngliche Zustand überhaupt noch besteht und ob dieser schutzwürdig ist. Diese Fragen wurden mit dem Hauptgutachten überzeugend beantwortet: Der ursprüngliche Zustand bestehe in einigen Wohnungen noch weitgehend. Es handle sich um eine ihrer Zeit entsprechende Konstruktion und Materialisierung. Im Inneren empfehle sich ein sorgfältiger Umgang bei Massnahmen im Treppenhaus sowie bei Veränderungen in der Zimmeraufteilung. Eine Zusammenlegung zweier Stockwerke sei möglich. Daran anknüpfend empfahl das Gutachten "Schutzumfang", dass – damit die innere Gebäudestruktur lesbar bleibe – Erschliessungsanlagen (Treppenhaus und Korridor), die tragende Mittelwand sowie die Trennwand zum kleinen Zimmer zu erhalten seien. Das

Verschieben bzw. Entfernen von Trennwänden im Wohnbereich sei denkbar.

E. 5.3.2

Die Unterschutzstellung erfolgte aufgrund des Eigenwerts und des Situationswerts der Siedlung. Auch die Vorinstanz bestätigte die Unterschutzstellung nicht nur aufgrund eines Situationswerts, sondern auch aufgrund des Eigenwerts: Die Siedlung sei ein typischer Vertreter der Zwischenkriegszeit, ein typisches Beispiel für die Architektur der 20er Jahre mit Rückbezug auf die klassische, hier klassizistisch geprägte Architektur. Insbesondere bei Bauten, die im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG aufgrund ihres Eigenwerts als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind, führt eine Beschränkung auf einen Schutz der Fassaden und Dächer zu einer grundsätzlich nicht hinnehmbaren Diskrepanz zwischen innen und aussen (VGr, 28. März 2019, VB.2018.00723, E. 4.4.2; 3. September 2009, VB.2008.00449, E. 4.4). Dass das Innere selbst nicht von herausragender Qualität – aber immerhin zeittypisch – ist, wird insofern berücksichtigt, als gemäss Art. 21 SchutzV nur der Erhalt der Erschliessungszone (Treppenhaus und Korridore) und gewisser, tragender, Wände (insbesondere der tragenden Mittelwand mit Kamin) bzw. Raumaufteilungen verlangt wird. Punktuelle Wanddurchbrüche und punktuelle Deckendurchbrüche für interne Erschliessungen sind ausdrücklich zulässig. In diesem – ablesbar gebliebenen – Rahmen gibt das Innere entsprechend der Präambel ("Art. 0") der Schutzverordnung ein wichtiges Zeugnis von der bürgerlichen Wohnkultur in Winterthur (vgl. dazu das Hauptgutachten) und dem Siedlungs- und Wohnungsbau der Zwischenkriegszeit.

E. 5.3.3

Art. 3, 20, 21 und 22 SchutzV sind hinsichtlich der Unterschutzstellung der inneren Struktur der Wohngebäude entgegen der Vorinstanz nicht zu beanstanden.

E. 5.4

Die Stadt Winterthur beanstandet, dass die Vorinstanz französische Balkone zulassen möchte und deshalb die Überarbeitung von Art. 9 und Art. 16 SchutzV verlangt. Gestützt auf ihren Augenschein kam die Vorinstanz zum Schluss, dass bereits eine Vielzahl der Gebäude französische Balkone im jeweils mittleren Fenster im Dachgeschoss aufweisen würden. Optisch sei durch die bündige Anbringung der Absturzsicherung mit der Traufe kaum ein Unterschied zu den übrigen Gebäuden ohne französische Balkone erkennbar. Auch erscheine das Dach gegenüber der Fassade entgegen dem Gutachten über die baulichen Erweiterungsmöglichkeiten durchaus nach wie vor klar abgegrenzt. Von einer Verunklärung der Situation könne nicht gesprochen werden. Wichtig erscheine indes, dass die Möglichkeit der Erstellung eines solchen Balkons nur an den Längsseiten jeder Gebäudehälfte möglich sein solle und dabei auf das jeweils mittlere von drei Fenstern beschränkt werde, damit keine Asymmetrien entstehen würden. Damit setzte sich die Vorinstanz in der Tat über die Feststellung im Gutachten "Schutzumfang" – denen sich der Stadtrat Winterthur anschloss – hinweg, ohne dass es Irrtümer oder Lücken aufweisen würde. Darin war festgestellt worden, dass durch einen französischen Balkon das Ziegelband zwischen Fensterbank und Traufe unterbrochen und die Wirkung eines durchlaufenden Dachs geschwächt werde, was dazu führe, dass das kompakte Volumen des Mansardwalmdachs auseinanderbreche und die Häuser stärker als zwei unabhängige Hausteile gelesen würden sowie, weil der französische Balkon als zur Fassade gehörend gelesen werde, die Verhältnisse von Dach und Fassade verunklärt würden. Entgegen der

Vorinstanz und der blossen gegenteiligen Behauptung der Beschwerdegegnerinnen 3 und 4 überzeugen die gutachterlichen Feststellungen mit Blick auf die bei den Akten liegenden Fotografien des vorinstanzlichen Augenscheins. Bereits das Kurzgutachten hatte die bestehenden französischen Balkone als – im Vergleich zu den "eine geringfügige Beeinträchtigung" darstellenden Dachflächenfenster – in Bezug auf die Gesamterscheinung heikler bezeichnet. Wie die Stadt Winterthur zu Recht vorbringt, erscheint es denn auch widersprüchlich, dass die Vorinstanz die französischen Balkone zwar als kaum wahrnehmbar bezeichnete, sie aber ausdrücklich nur in der Mitte zulassen möchte. Das Verbot der französischen Balkone erweist sich denn auch als verhältnismässig. Die vom Beschwerdegegner 2 dagegen vorgebrachten finanziellen Interessen im Zusammenhang mit der Vermietbarkeit der Wohnungen vermögen das Schutzinteresse nicht zu überwiegen (vgl. E. 5.1.3). Entgegen dem – verspäteten – Antrag des Beschwerdegegners 2 würde das Einholen eines Verkehrswertgutachtens daran nichts ändern. Ebenfalls nicht entscheidend ist es angesichts des gewichtigen entgegenstehenden Schutzzwecks, ob sich die Belichtungssituation verbessert. Mit ihrem Entscheid hat die Vorinstanz ohne sachlichen Grund und damit zu Unrecht in den Beurteilungsspielraum der Stadt Winterthur eingegriffen. Art. 9 und Art. 16 SchutzV sind nicht zu beanstanden.

E. 5.5

Die Stadt Winterthur bemängelt den vorinstanzlichen Entscheid sodann, soweit damit die Überarbeitung der Vorschriften der Schutzverordnung zu Kaminen und Abzugsrohren verlangt wird. Gemäss Art 12 SchutzV sind die doppelzügigen Kamine mit den Kaminhüten zu erhalten und die Kamine zu verputzen (Abs. 1). Für Heizung und Abluft sind die bestehenden Kamine zu nutzen. Wird eine zusätzliche Installation für die Heizung unumgänglich, so hat diese unter geringstmöglicher Beeinträchtigung des Schutzobjekts, nach Möglichkeit innenliegend, zu erfolgen (Abs. 2). Die Vorinstanz erwog, Art. 12 SchutzV sei zu überarbeiten. Er beachte die feuerpolizeilichen Vorschriften nicht genügend und für die Eigentümer sei unklar, was nun zu erhalten sei und was nicht. Nach Auffassung des Gerichts genüge es in Anbetracht des Umstands, dass sich die Schutzwürdigkeit auf das Gebäudeäussere beschränke, dass keine neuen Kaminöffnungen auf den Dächern entstehen würden; darüber hinaus sollte es indes möglich sein, die Kaminanlagen an die heute geltenden Vorschriften anzupassen. Entgegen der Vorinstanz und dem Beschwerdegegner 2 ist die Bestimmung klar verständlich: Zu erhalten sind nach Art. 12 Abs. 1 SchutzV die bauzeitlichen doppelzügigen Kamine mit Kaminhüten. Diese sind gemäss Art. 12 Abs. 2 SchutzV – soweit sie noch bestehen – für Heizung und Abluft zu nutzen. Welche feuerpolizeilichen Vorschriften nicht eingehalten sind, ist nicht ersichtlich. Art. 12 SchutzV ist nicht zu beanstanden.

E. 5.6

Die Stadt Winterthur rügt, die Vorinstanz habe die Schutzverordnung betreffend die Regelung des Farbanstrichs zu Unrecht als rechtswidrig qualifiziert. Zu Art. 19 SchutzV führte die Vorinstanz aus, dass die Häuser zum jetzigen Zeitpunkt allesamt einen unterschiedlichen Rotton aufweisen würden, der aber innerhalb eines gemeinsamen Farbspektrums liege. Die Siedlung sei auch mit dieser nicht ganz einheitlichen Farbgebung klar als Einheit wahrnehmbar, ermögliche indes den einzelnen Eigentümern einen gewissen Grad an Individualität. Eine darüber hinausgehende Angleichung an den Farbton Dunkelrot sei nicht notwendig. Das Hauptgutachten hielt fest, das Ensemble zeichne sich "durch die von der Umgebung absetzende dunkle Farbgebung" aus und empfahl, "Leitlinien bezüglich

Farbgebung (inklusive Materialisierung)" festzulegen. Der Bericht zur Farbgestaltung V gelangte zum Schluss, dass der Fassadenverputz ursprünglich dunkelrot war. Das Gutachten "Schutzumfang" empfahl, die einheitliche, ursprüngliche Farbgebung anzustreben. Entgegen der Vorinstanz erscheint es zulässig, den Farbton Dunkelrot und nicht bloss den Farbton Rot vorzuschreiben. Dafür bestehen mit Blick auf die genannten Gutachten sachliche Gründe: So wird sichergestellt, dass die Doppelhaushälften als ein Baukörper gelesen werden und die Siedlung als Einheit wahrgenommen wird. Die Vorinstanz erwog mit Blick auf ihren Augenschein selbst, dass sich das Ensemble (unter anderem) wesentlich "durch die von der Umgebung absetzende mehrheitlich dunkle Farbgebung innerhalb eines einheitlichen Farbschemas" auszeichne. Demnach ist auch Art. 19 SchutzV nicht zu beanstanden.

E. 5.7

Schliesslich wendet sich die Stadt Winterthur gegen die vorinstanzliche Beanstandung der den Bewilligungsvorbehalt und den Beizug der Denkmalpflege betreffenden Regelungen der Schutzverordnung.

E. 5.7.1

Nach Art. 38 SchutzV bedürfen bauliche Veränderungen am Äusseren und im Innern der Bauten, die Erstellung neuer technischer Anlagen sowie die Materialwahl und Farbgebung am Äusseren der Bauten einer baurechtlichen Bewilligung. Gemäss Art. 39 SchutzV ist die Denkmalpflege vorab – rechtzeitig bei der Planung und vor der Bauausführung – beizuziehen, wenn bewilligungspflichtige oder nicht bewilligungspflichtige Bau- und/oder Renovationsarbeiten im Innern und Äusseren der Baudenkmäler geplant sind (Abs. 1). Bei baulichen Massnahmen an nicht geschützten Teilen, inklusive Detailgestaltung, Anpassung an zeitgemässe Bedürfnisse (z.B. energetische Massnahmen) sowie Material- und Farbwahl ist besondere Rücksicht auf die Schutzobjekte zu nehmen (Abs. 2). Bei baulichen Änderungen oder Renovationen an geschützten Teilen sind grundsätzlich Materialien und Techniken anzuwenden, die der historischen Bausubstanz sowie den bauphysikalischen Verhältnissen Rechnung tragen (Abs. 3). Sind geschützte Bauteile nicht mehr mit vertretbarem Aufwand zu erhalten, ist in Absprache mit der Denkmalpflege ein geeigneter Ersatz festzulegen. Die Denkmalpflege steht für Beratungen zur Verfügung (Abs. 4). Die Vorinstanz ist der Auffassung, dass die Formulierung der Artikel zum Bewilligungsvorbehalt (Art. 38 SchutzV) und zum Beizug der Denkmalpflege (Art. 39 SchutzV) zu überarbeiten und anzupassen sei. Es sei – bei der vorliegend gewählten Formulierung – unklar, ob beim Bewilligungsvorbehalt sämtliche bauliche Massnahmen gemeint seien, oder ob lediglich baubewilligungspflichtige Massnahmen betroffen seien. Ebenso sei unklar, ob die Denkmalpflege von der Baubehörde beigezogen werde oder ob hierfür der Eigentümer zuständig sei. Der zwingende Einbezug schon bei der Planung erscheine "eher etwas weitgehend". Sodann sei zu berücksichtigen, dass sich der Schutzumfang auf das Gebäudeäussere beschränke und Änderungen im Innern insoweit zu unterlassen seien, als solche Auswirkungen auf das äussere Erscheinungsbild haben könnten.

E. 5.7.2

Dass Art. 38 SchutzV alle tatsächlichen Veränderungen erfasst – und nicht nur jene, die auch bei Regelbauten einer Baubewilligungspflicht unterstehen –, erscheint entgegen der Vorinstanz klar. Dies ist im Zusammenhang mit einem Schutzobjekt zulässig. Zumal sich

der Schutzzumfang nicht auf das Gebäudeäussere zu beschränken hat (vgl. E. 5.3), erscheint sodann der entsprechende Hinweis der Vorinstanz irrelevant. Aus den vorinstanzlichen Ausführungen erhellt, dass die Vorinstanz den zwingenden Einbezug der Denkmalpflege bei der Planung als nicht für offensichtlich rechtswidrig erachtet. Aus der – nicht als verbindliche Anweisung zu verstehenden – Formulierung "eher etwas weitgehend" muss geschlossen werden, dass es weiterhin im Ermessen der Stadt Winterthur liegt, Entsprechendes vorzusehen, ohne dass die Rechtsfrage von der Vorinstanz bereits abschliessend geklärt wäre. Es ist nicht am Verwaltungsgericht, sich erstmals verbindlich dazu zu äussern. Zutreffend ist indes, dass es unklar ist, ob die Denkmalpflege von der Baubehörde beigezogen wird oder ob hierfür der Eigentümer zuständig ist. Insofern entspricht Art. 38 Abs. 1 SchutzV nicht der Voraussetzung nach § 207 Abs. 1 Satz 2 PBG, wonach der Umfang von Schutzmassnahmen örtlich und sachlich genau zu umschreiben ist. Diesbezüglich wird der Stadtrat Winterthur die Schutzverordnung anzupassen haben. Während Art. 38 und Art. 39 Abs. 2–4 SchutzV entgegen der Vorinstanz nicht zu beanstanden sind, ist Art. 38 Abs. 1 SchutzV im Sinne der Erwägungen zu überarbeiten.

E. 6

Der Beschwerdeführer 1 wendet sich gegen die vorinstanzliche Kostenverteilung. Er moniert, es sei nicht statthaft, dass ihm im vorinstanzlichen Verfahren, in das er ohne eigenes Verschulden hineingezogen worden sei, Kosten auferlegt wurden. Gemäss § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG tragen mehrere am Verfahren Beteiligte die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen. Der Beschwerdeführer 1 unterlag vor der Vorinstanz mit seinem Antrag auf Nichtunterschutzstellung der Siedlung in der Hauptsache, aber auch bezüglich etlicher Detailpunkte der Unterschutzstellung. Mit dem verwaltungsgerichtlichen Urteil ändert sich das Obsiegen der einzelnen Prozessparteien insgesamt nicht entscheidend (so obsiegt der Beschwerdeführer 1 zwar mehrheitlich mit seiner Beschwerde, unterliegt als Beschwerdegegner 2 der Beschwerde der Stadt Winterthur indes auch in etlichen Punkten). Es besteht kein Grund, die vorinstanzliche Regelung der Kostenfolgen abzuändern. Ausserdem ist es nach wie vor nicht zu beanstanden, dass vor der Vorinstanz keine Parteientschädigungen zugesprochen wurden.

E. 7

Insgesamt sind die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 sowie jene der Stadt Winterthur teilweise gutzuheissen. Die über den Verweis in Disp.-Ziff. III Abs. 3 des vorinstanzlichen Entscheids an der Rechtskraft teilhabenden Erwägungen zur Raumstruktur (E. 7.3.2), zu französischen Balkonen (E. 7.3.3), zu Kaminen und Abzugsrohren (E. 7.3.4), zum Farbanstrich (E. 7.3.5) und zu Solaranlagen (E. 7.3.6) sind im Sinne der Erwägungen ganz, jene zu Bewilligungsvorbehalt und Beizug der Denkmalpflege (E. 7.3.7) teilweise aufzuheben. Im Übrigen sind die Beschwerden abzuweisen. Die vorinstanzliche Aufhebung des Beschlusses des Stadtrats Winterthur vom 24. Juni 2020 sowie die Rückweisung an den Stadtrat Winterthur zur Anpassung der Verordnung und erneuten Beschlussfassung im Sinne der Erwägungen bleiben damit – im Sinne der Erwägungen des verwaltungsgerichtlichen Urteils – bestehen. Ausgangsgemäss sind die Kosten je zu 1/3 dem Beschwerdeführer 1 und dem Stadtrat Winterthur sowie je zu 1/6 – solidarisch haftend für insgesamt 1/3 – den Beschwerdegegnerinnen 3 und 4 aufzuerlegen. Parteientschädigungen sind bei diesem Ausgang nicht geschuldet.

E. 8

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor. Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 BGG zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2). Die vorliegende Rückweisung ist daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie 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.