

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00646 vom 23. März 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-03-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00646](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00646)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00646 du 23 mars 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00646 del 23 marzo 2023

## Regeste

Baubewilligung | Geplante Aufstockung des Gebäudes G (inventarisiertes Gebäude). [Sowohl gegen die Baubewilligung betreffend Aufstockung des Gebäudes G als auch gegen die Genehmigung des Unterschutzstellungsvertrags zwischen der Bauherrin und der Stadt Zürich - in welchem die hier infrage stehende Baueingabe vorbehalten worden war - war rekuriert worden. Das Baurekursgericht kam zum Schluss, der Genehmigungsbeschluss des Stadtrats betreffend die Unterschutzstellung sei aufzuheben, ebenso die unter der Bedingung der rechtskräftigen Unterschutzstellung erteilte Baubewilligung. Hiergegen gelangte die Bauherrin an das Verwaltungsgericht.] Die grundsätzliche Schutzwürdigkeit des Gebäudes G als bedeutender Zeuge der Kinoarchitektur ist unumstritten (E. 6.1). Strittig ist der Schutzzumfang und insbesondere die Frage der Vereinbarkeit einer Aufstockung mit dem grundsätzlichen Anliegen des Erhalts des Gebäudes als Zeuge und prägendes Objekt. Das öffentliche Interesse am Bestandserhalt des wertvollen Gebäudekomplexes ist gross. Mit dem angefochtenen Beschluss wurde dieser daher zu Recht grundsätzlich unter Schutz gestellt, und mit dem festgelegten Schutzzumfang bleibt das Gebäude bestehen. Erheblich zu relativieren ist das Interesse an der Wahrung des aktuellen Erscheinungsbilds des Gebäudekomplexes bzw. an der Beibehaltung von Profil und Volumen mit einem prinzipiellen Verbot einer Aufstockung. Denn das Gebäude wird aufgrund der eingetretenen baulichen Entwicklung von den umliegenden Bauten optisch weitgehend "erdrückt". Sodann stellt seine Dreigeschossigkeit kein massgebliches Element im Zusammenhang mit dem Situationswert dar (E. 6.2 f.). Eine umfassende Unterschutzstellung des Gebäudes, einhergehend mit der Unzulässigkeit einer Aufstockung, erweist sich vorliegend als unverhältnismässig: Mit der geplanten Aufstockung lässt sich das höhenmässige Ungleichgewicht zu den umliegenden Bauten beheben, wobei erkennbar bleibt, dass das Neue eine Aufbaute auf dem ursprünglichen Flachdach ist. Die geplante Aufbaute führt sodann zu einer städtebaulichen Aufwertung des bestehenden Gebäudes. Unter zusätzlicher Berücksichtigung des allgemeinen öffentlichen Interesses an baulicher Verdichtung und des privaten an einer verbesserten Grundstücksausnutzung überwiegt das öffentliche Interesse an der vorgesehenen baulichen Weiterentwicklung das Interesse an einer umfassenden Bewahrung der aktuellen Situation (E. 7, insbesondere 7.5 f.). Gutheissung und Rückweisung im Sinn der Erwägungen. (Abweichende Meinung der Kammerminderheit und der Gerichtsschreiberin)

## Erwägungen

### E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der

vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

### **E. 2.1**

Das streitbetroffene Grundstück der Beschwerdeführerin Kat.-Nr. 02 an der H-Strasse 01 liegt in der Quartiererhaltungszone 5a (WA 0%) gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich. Darauf befindet sich das in den Jahren 1923/1924 erbaute Kino- und Geschäftsgebäude "G" (früher "I"). Seit 2010 ist der Kinobetrieb eingestellt. Der Gebäudekomplex ist im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung aufgeführt. Zudem figuriert es im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Geplant ist die Aufstockung des (Flachdach-)Gebäudes um zwei gegenüber der aktuellen Fassade rückversetzte Stockwerke; die Aufstockung soll in Form einer verglasten Metallkonstruktion erfolgen und der Sockelbau im äusseren Erscheinungsbild bestehen bleiben. Die entsprechende Baubewilligung erging am 9. November 2021 unter dem Vorbehalt der rechtskräftigen formellen Unterschutzstellung.

### **E. 2.2**

Mit Beschluss vom 9. Februar 2022 genehmigte der Stadtrat von Zürich den Vertrag vom 26. Oktober 2021 zwischen der Beschwerdeführerin und der Stadt Zürich über die Unterschutzstellung, den Umbau und die Renovation des Gebäudes G. Gemäss diesem Vertrag darf das Schutzobjekt weder durch Änderungen noch durch Unterhaltsarbeiten in seinem kunst- und kulturhistorischen Charakter beeinträchtigt werden. Die Erstellung zusätzlicher ober- oder unterirdischer Bauten auf dem Grundstück sowie die ober- oder unterirdische Volumenvergrösserung des Gebäudes ist ausgeschlossen. Dabei bleibt jedoch die Baueingabe vom 18. Februar 2021 (S. 4 Abs. 6, S. 5 Abs. 1) vorbehalten, also namentlich die umstrittene Aufstockung.

### **E. 2.3**

Die Vorinstanz gelangte im Rekursentscheid zur Auffassung, dass mit der Aufstockung in sehr weitgehender Weise in die Eigenschaften des Schutzobjekts, insbesondere in sein äusseres Erscheinungsbild, eingegriffen werde. Damit werde das Schutzziel des möglichst ungeschmälernten Erhalts erheblich beeinträchtigt. Überwiegende Interessen, welche dies rechtfertigen würden, seien nicht gegeben. Damit erweise sich der Schutzzumfang, welcher die Aufstockung zulasse, als unrechtmässig. Demzufolge sei der Genehmigungsbeschluss des Stadtrats vom 9. Februar 2022 betreffend die Unterschutzstellung aufzuheben. Sodann sei die Baubewilligung vom 9. November 2021 unter der Bedingung der rechtskräftigen Unterschutzstellung erteilt worden. Die Nichterfüllung dieser Bedingung führe somit auch zur Aufhebung der Baubewilligung. Die Nachbarrekurse und die Rekurse des ZVH wurden deshalb gutgeheissen, ohne dass sich das Baurekursgericht mit den Rekursen gegen die erteilte Baubewilligung materiell zu befassen hatte.

### **E. 2.4**

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin beeinträchtigt die geplante Aufstockung den schutzwürdigkeitsbegründenden Wert des bestehenden Gebäudes entgegen dem Baurekursgericht nicht. Vielmehr würde der Schutzstatus dadurch noch verstärkt. Die Beschwerdeführerin betont eine gelungene Qualität der geplanten Aufstockung: Ohne sich anzubiedern oder sich in den Vordergrund zu drängen, vermöge sie die Merkmale des Schutzobjekts zu unterstreichen. Der Charakter des Gebäudes werde dabei uneingeschränkt bewahrt. Das vom Baurekursgericht vertretene Bauverbot sei folglich unverhältnismässig

und missachte die Gemeindeautonomie. Mit dem vorliegenden Projekt sei in Zusammenarbeit mit den Behörden eine Lösung erarbeitet worden, welche die Anliegen des Denkmalschutzes, des Städtebaus und der Bauherrschaft habe in Einklang bringen können. In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und eine ungenügende Sachverhaltsabklärung seitens des Baurekursgerichts. Zudem sei durch das Verwaltungsgericht ein Augenschein durchzuführen.

### **E. 3.1**

Bezüglich der von der Beschwerdeführerin beantragten Durchführung eines Augenscheins ist festzuhalten, dass die Anordnung eines Augenscheins im pflichtgemässen Ermessen der zuständigen Behörde steht. Eine entsprechende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (BGr, 23. Dezember 2019, 1C\_582/2018, E. 2.4). Ein Augenschein ist insbesondere dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten aufgrund ihrer Darlegungen an Ort und Stelle Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen. Es ist zulässig, dass eine Rechtsmittelinstanz auf einen eigenen Augenschein verzichtet, wenn sich der massgebliche Sachverhalt aus dem vorinstanzlichen Augenschein bzw. aus den übrigen Verfahrensakten mit ausreichender Deutlichkeit ergibt (BGr, 9. Juni 2020, 1C\_368/2019, E. 2 mit Hinweis; VGr, 5. Mai 2022, VB.2021.00432, E. 3, und 26. September 2019, VB.2019.00182, E. 2.1). Die Vorinstanz hat am 13. Juli 2022 im Beisein der Parteien einen Abteilungs-Augenschein durchgeführt und diesen mittels Protokoll und Fotografien dokumentiert. Daraus sowie aus den übrigen Akten geht der Sachverhalt hinreichend hervor; auf einen Augenschein ist zu verzichten.

### **E. 3.2**

Da der Sachverhalt ausreichend erstellt ist, erweist sich auch die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach die Vorinstanz weitergehende Untersuchungen hätte vornehmen müssen, als unbegründet. Entgegen der Beschwerdeführerin stellt es schliesslich keine Verletzung des von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) gewährleisteten Anspruchs auf rechtliches Gehör dar, dass sich die Vorinstanz nicht mit allen Argumenten des Beschwerdeführers im Detail auseinandersetzt: Eine (Rechtsmittel-)Behörde muss sich nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandeln, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (VGr, 8. April 2021, VB.2020.00660, E. 4.2 mit Hinweisen). Diese Anforderungen hat die Vorinstanz erfüllt.

### **E. 4.1**

Als Schutzobjekte fallen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) unter anderem Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltungswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung in Betracht. Weiter besagt lit. f derselben Bestimmung, dass wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken ebenso erhaltenswert sind.

Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Objekt als "wichtiger Zeuge" zu qualifizieren ist oder es seine Umgebung "wesentlich mitprägt", kommt allfällig vorhandenen Fachgutachten eine massgebliche Bedeutung zu (VGr, 21. November 2012, VB.2012.00287, E. 4.1; VGr, 24. Februar 2010, VB.2009.00270, E. 3; VGr, 10. Dezember 2008, VB.2008.00404, E. 3.1.2, je mit Hinweisen). In der Praxis werden diese beiden Eigenschaften auch als Eigenwert und als Situationswert bezeichnet (vgl. Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 139). Die Schutzwürdigkeit kann sich im Übrigen auch aus dem Zusammenspiel von Eigenwert und Situationswert eines infrage stehenden Objekts ergeben (VGr, 19. Februar 2003, VB.2002.00295, E. 3; RB 1997 Nr. 73).

#### **E. 4.2**

Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt 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 (RB 1992 Nr. 62; eingehend auch VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3).

#### **E. 5.1**

Das Verwaltungsgericht verfügt bei der Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids lediglich über eine Rechtskontrolle; es hat zu prüfen, ob sich der Rekursentscheid unter Berücksichtigung der erstinstanzlichen Entscheidungsgründe als rechtmässig erweist; eine Überprüfung der Angemessenheit steht dem Verwaltungsgericht nicht zu (§ 50 Abs. 2 VRG). Insofern kann es den Entscheid der Rekursinstanz nur aufheben, wenn diese eine Rechtsverletzung begangen hat (VGr, 21. August 2014, VB.2014.00295, E. 3.2, und 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4.2 und 4.3).

#### **E. 5.2**

Bei der Beurteilung, ob eine Baute oder Anlage i. S. v. § 203 lit. c PBG als wichtiger Zeuge einer Epoche erhaltenswürdig ist oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägt, steht der Gemeinde ebenso ein erheblicher Beurteilungsspielraum und damit Autonomie zu wie bei der Festsetzung des konkret erforderlichen Umfangs einer Unterschutzstellungsmassnahme (vgl. BGr, 21. Februar 2014, 1C\_595/2013 und 1C\_596/2013, E. 4.1.1 f.; Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A. Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 N. 85).

#### **E. 5.3**

Hat die Behörde allerdings ihren Beurteilungsspielraum nicht wahrgenommen bzw. einen strittigen Punkt nicht begründet, fehlt es an der Möglichkeit, sich mit ihren Argumenten auseinanderzusetzen. Dann kann das Baurekursgericht entsprechend der gesetzlichen Regelung eigenes Ermessen ausüben (vgl. VGr, 23. März 2017, VB.2016.00374, E. 3.3). In diesem Sinn macht die Beschwerdegegnerschaft geltend, im Beschluss des Stadtrats sei nicht dargelegt worden, inwiefern die vorgesehene Aufstockung in Form einer gläsernen Krone mit den Schutzinteressen vereinbar sei. Schon aus diesem Grund stelle der Rekursentscheid entgegen der Beschwerdeführerin keine Verletzung der Gemeindeautonomie dar. Indessen hat sich die Stadt Zürich im Schutzentscheid durchaus mit den Interessen am Erhalt der Liegenschaft auseinandergesetzt und ihre Auffassung zudem in der Rekursantwort ergänzend begründet, was gemäss Rechtsprechung zulässig ist

(VGr, 10. November 2022, VB.2022.00034, E. 6.1, und 14. März 2007, VB.2006.00532, E. 2.2). Es bleibt damit bei der oben (E. 5.2) dargestellten eingeschränkten Kognition des Baurekursgerichts.

## **E. 6**

6.1.1 Das städtische Amt für Städtebau hat die Schutzwürdigkeit des Gebäudes unter Bezug der J GmbH abgeklärt (Gutachten vom 21. Januar 2019). Im Fazit bezeichnet das Gutachten das im Jahr 1924 vollendete streitbetroffene Objekt als vermutlich erstes Gebäude in Zürich, an dem die dynamische Strassenkrümmung direkt an der architektonischen Form ablesbar ist. Der freistehende, dreigeschossige Kinopalast bilde wegen seiner aus der dreieckigen Grundstücksform resultierenden Insellage eine städtebauliche Dominante, deren besondere ästhetische Wirkung durch den Schwung des über dem Konsolgesims ansetzenden Brüstungsbandes verstärkt werde. Die Schaffung von geschwungenen Strassenzügen und Plätzen für ein hindernisfreies Fliessen des Auto- und Schienenverkehrs entspreche einer verkehrsplanerischen Neuausrichtung, die eine enge Verbindung von Verkehr, Städtebau und Architektur zur Folge habe. Auch in diesem Kontext komme dem Kinogebäude eine hohe städtebauliche Bedeutung zu. In typologischer Hinsicht gelte der Gebäudekomplex als eine der wenigen freistehenden Kinozweckbauten. Das Kino erziele durch seine Solitärstellung seine besondere ästhetische Wirkung. Weiter wird die Bezugnahme der Architektur auf den illusionären Traumcharakter des Films betont. Die Themen und Motive der Kinoarchitektur würden in der sachlichen Formensprache des Klassizismus umgesetzt. Schliesslich manifestiere sich in diesem Kinogebäude zusammen mit anderen im Arbeiterquartier K die Bedeutung des Films als Ausdrucksform einer populären Massenkultur und eines für die sozialen Unterschichten erschwinglichen Freizeitvergnügens (S. 50 f.). 6.1.2 Die grundsätzliche Schutzwürdigkeit des Gebäudes G ist zwischen den Parteien nicht umstritten. Der Stadtrat geht im angefochtenen Beschluss vom 9. Februar 2022 explizit davon aus, dass es sich beim Kinokomplex um einen bedeutenden Zeugen der Kinoarchitektur handle. Er sei städtebaulich, architekturhistorisch, baukünstlerisch, wirtschafts- und sozialgeschichtlich wertvoll und erfülle deshalb die Kriterien einer wichtigen Zeugeneigenschaft. Zu Recht nimmt das Baurekursgericht deshalb in rechtlicher Hinsicht das Vorhandensein sowohl einer wichtigen Zeugeneigenschaft mit Blick auf die besondere Gestaltung und Erscheinung als aufgrund seiner besonderen Lage im Ortsbild auch eines schützenswerten Situationswerts im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG an (E. 6.6). Des Weiteren ergibt sich, dass das Kinogebäude als Einzelobjekt mit Erhaltungsziel A (= Substanzerhalt) und als Teil des Gebiets L mit dem Erhaltungsziel C (= Erhalt des Charakters) im ISOS figuriert.

## **E. 6.2**

Strittig ist demgegenüber der Schutzzumfang und dabei namentlich die Frage, ob sich eine Aufstockung des Gebäudes mit dem grundsätzlichen Anliegen von dessen Erhalt als Zeuge und prägendes Objekt verträgt. Dabei ist im Hinblick auf die Interessenabwägung vorab der Grad der Schutzwürdigkeit des Gebäudes hinsichtlich der verschiedenen Schutzaspekte zu klären.

### **E. 6.2.1**

Gemäss dem angefochtenen Stadtratsbeschluss vom 9. Februar 2022 darf das Schutzobjekt nicht abgebrochen werden und weder durch Änderungen noch durch Unterhaltsarbeiten in seinem kunst- und kulturhistorischen Charakter beeinträchtigt werden. Die Erstellung

zusätzlicher ober- und unterirdischer Bauten sowie die ober- und unterirdische Volumenvergrösserung ist ausgeschlossen (Dispositiv-Ziffer 2). Allerdings macht der Beschluss dazu in derselben Dispositiv-Ziffer einen Vorbehalt, nämlich betreffend die Baueingabe vom 18. Februar 2021, soweit diese rechtskräftig wird. Mit anderen Worten: Der obere Gebäudeabschluss, nämlich das horizontale Flachdach in seiner derzeitigen Gestaltung, ist zwar Teil des Schutzzumfangs und eine Aufstockung demgemäss grundsätzlich unzulässig. Jedoch gilt dies nicht für die mit der Baueingabe vom 18. Februar 2021 geplante und von der Stadt Zürich bewilligte Aufstockung. In seinen Erwägungen bezeichnet der Stadtratsbeschluss diese geplante Aufstockung als respektvolle und nachhaltige Weiterentwicklung des Baudenkmals. Die von den Fassaden zurückgesetzte Aufstockung sei sorgfältig gestaltet und spezifisch auf das Objekt abgestimmt. Damit werde die städtebauliche Solitärage des Schutzobjekts gestärkt. Dem Projekt gelinge es, ein qualitätsvolles neues Ganzes zu schaffen und gleichzeitig den Bestand des Schutzobjekts mit seinen typischen Merkmalen erlebbar zu bewahren. Die Erweiterung mit der Aufstockung des Baudenkmals ordne sich insbesondere wegen der vertikalen Angleichung an die Nachbarsbauten gut in seine Umgebung ein. Die Unterschutzstellung im vorgesehenen Umfang sei im Sinn einer langfristigen Sicherung und des Erhalts des Schutzobjekts verhältnismässig. Im Rahmen der Begründung verweist der Stadtrat zur Hauptsache auf das erwähnte Gutachten vom 21. Januar 2019, auf einen "Bericht der Denkmalpflege" vom 28. Januar 2022 sowie auf einen Protokollauszug der städtischen Denkmalpflegekommission vom 21. Januar 2019.

#### **E. 6.2.2**

Es lässt sich demnach als Zwischenfazit festhalten, dass der Gebäudekomplex G (auch) in seiner äusseren Erscheinung einen wichtigen Zeugen darstellt, eine prägende Funktion hat und dementsprechend schutzwürdig ist. Dabei ist mit Blick auf die in vielerlei Hinsicht wertvolle Zeugeneigenschaft, namentlich in städtebaulicher, architekturhistorischer und baukünstlerischer Hinsicht, davon auszugehen, dass das öffentliche Interesse am Erhalt des Gebäudekomplexes gross ist. Dementsprechend hat der Stadtrat den Gebäudekomplex mit dem angefochtenen Beschluss zu Recht grundsätzlich unter Schutz gestellt. Mit dem getroffenen Schutzzumfang bleibt das Gebäude sodann bestehen, womit das dargelegte grosse öffentliche Interesse am Erhalt der Liegenschaft befriedigt wird.

#### **E. 6.2.3**

Weniger gross ist das Interesse an der Wahrung des aktuellen Erscheinungsbildes des Gebäudekomplexes. Dieses Interesse ist namentlich deshalb deutlich geringer, weil das streitbetreffende niedrige Gebäude angesichts der seit seiner Erstellung eingetretenen baulichen Entwicklung in der unmittelbaren Umgebung weitgehend erdrückt ist. Entlang der H-Strasse steht es in einer Häuserzeile mit Liegenschaften, die es mit mindestens fünf Stockwerken deutlich überragen. Auch die auf der gegenüberliegenden Strassenseite platzierten Gebäude sowie die benachbarten Häuser an der M-Strasse und an der N-Strasse weisen mindestens fünf bis sechs Stockwerke auf. Das Gebäude wird somit aus verschiedenen Blickwinkeln von den Nachbargebäuden überragt. Zwischen all diesen höheren Bauten wirkt das Gebäude trotz seiner prachtvollen Gestaltung verloren, zumal diese Umgebungsbauten – abgesehen von der Fassadengestaltung der Liegenschaft der Organisation O an der Ecke M-Strasse/N-Strasse (dazu Gutachten S. 10) – keine Rücksicht nehmen auf Erscheinung und Gestaltung des Kinogebäudes.

#### **E. 6.2.4**

Das Baurekursgericht führt bei der Beurteilung des Erscheinungsbildes an, dass sich das Gebäude gemäss Gutachten u. a. dadurch auszeichne, dass es lediglich drei Geschosse hoch sei. Zu Recht wendet die Beschwerdeführerin diesbezüglich ein, dass das Gutachten die Dreigeschossigkeit nicht als massgebliches Element für den Situationswert betrachtet. Tatsächlich wird im Gutachten bezüglich der drei Geschosse nicht von einer Auszeichnung gesprochen. Die Dreigeschossigkeit wird bloss beschrieben und es wird festgehalten, dass das Gebäude wegen seiner aus der dreieckigen Grundstücksform resultierenden Insellage eine städtebauliche Dominante bildet (S. 22, S. 50). Betont wird auch die Besonderheit des Gebäudes als freistehender Kinozweckbau – ein Solitärbau –, der mit einer Büro- und Ladennutzung kombiniert ist (S. 24 f.). Verstärkt wird die prominente Solitärstellung durch die dreieckige Gebäudeform und die Eckrundungen (S. 25).

#### **E. 6.2.5**

Soweit das Sitzungsprotokoll der Denkmalpflegekommission vom 21. Januar 2019 die Dreigeschossigkeit des Kinogebäudes betont, ist vorab anzumerken, dass es sich hierbei nicht um ein Gutachten handelt. Dass die umliegenden Häuser grösser sind als das Kinogebäude wird im Protokoll in nicht nachvollziehbarer Weise als ein Grund für dessen Monumentalität und Charme herangezogen. Dies ist umso weniger plausibel, als die höhenmässige Diskrepanz zu den unmittelbar umliegenden Bauten nichts Ursprüngliches ist. Gemäss den Akten bestanden in unmittelbarer Nähe des Kinogebäudes noch im Jahr 1957 deutlich niedrigere Gebäude als heute (Abbildung im Gutachten S. 9); im Jahr 1927 wurde sodann der benachbarte bloss zweigeschossige Flachbau der Organisation O erstellt, der als Kommunikationsglied zwischen Wohnhaus und Kinogebäude wirkte (Gutachten S. 9). Dieser musste kürzlich einem neuen fünfstöckigen Gebäude weichen. Im Übrigen hat auch die Denkmalkommission eine massvolle Aufstockung des Schutzobjekts nicht etwa ausgeschlossen, sondern als grundsätzlich denkbar erachtet (Sitzungsprotokoll S. 4). Der aktuelle Situationswert des Kinogebäudes ergibt sich denn auch nicht (mehr) aus dem Zusammenspiel mit seinen umliegenden Bauten, sondern aus seiner architektonisch auffälligen Solitärstellung an prominenter Lage.

#### **E. 6.3**

Zusammengefasst besteht am grundsätzlichen Bestandserhalt des wertvollen Gebäudes ein sehr grosses öffentliches Interesse. Demgegenüber ist das Interesse an der Beibehaltung von Profil und Volumen des Gebäudekomplexes mit dem prinzipiellen Verbot einer Aufstockung erheblich zu relativieren, zumal die im Gutachten als ursächlich für die Schutzwürdigkeit herangezogenen Komponenten auch bei einer Aufstockung im Grundsatz erhalten bleiben. Es ist insoweit von einer Schutzwürdigkeit in nur mittlerem Grad und dementsprechend von einem mittleren öffentlichen Interesse am Erhalt eines unveränderten Erscheinungsbildes unter Ausschluss der Aufstockung auszugehen.

#### **E. 7.1**

Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt 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 (RB 1992 Nr. 62; eingehend auch VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3, und 17. Januar 2019, VB.2018.00103, E. 7.1; vgl. auch Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A.,

Zürich/St. Gallen 2020, S. 118 Rz. 496 und S. 119 Rz. 500 ff. zur Abwägung zwischen gegensätzlichen öffentlichen Interessen). Staatliches Handeln muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV).

### **E. 7.2**

Vorliegend ist demnach zu prüfen, ob eine umfassende Unterschutzstellung des Gebäudes, einhergehend mit der Unzulässigkeit einer Aufstockung, entgegen dem Rekursentscheid als unverhältnismässige Massnahme zu qualifizieren wäre. Mit anderen Worten: Es stellt sich die Frage, ob die geltend gemachten öffentlichen und privaten Interessen an der geplanten Aufstockung gegen das dargelegte öffentliche Interesse am Erhalt des bisherigen Erscheinungsbildes aufzukommen vermögen. Ergänzend ist vorab festzuhalten, dass Zufügungen zu einem Schutzobjekt entgegen dem vorinstanzlichen Entscheid nicht erst dann zulässig sind, wenn sie als unabdingbar oder als entlastend für das Schutzobjekt erscheinen. Ist die Schutzwürdigkeit zu bejahen, ist stets, wie dies das Baurekursgericht vorliegend im Ergebnis auch getan hat, eine Interessenabwägung vorzunehmen.

### **E. 7.3**

Die Beschwerdeführerin postuliert als eigenes privates Interesse gegen die umfassende Unterschutzstellung eine verbesserte Grundstücksausnutzung. Die aktuelle Ausnutzung belaufe sich auf lediglich 58 %, was einer gravierenden Unternutzung entspreche. Auch im Beschluss des Stadtrats finden die privaten Interessen der Eigentümerschaft an einer besseren Grundstücksausnutzung Erwähnung. Die Beschwerdegegnerschaft bezeichnet das diesbezügliche Interesse der Beschwerdeführerin als nicht schwer. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung einer Schutzmassnahme ist die Schwere des Grundrechtseingriffs für die Eigentümerschaft mitzuberücksichtigen. Rein finanzielle Interessen des Grundeigentümers können bei ausgewiesener Schutzwürdigkeit für sich genommen aber nicht ausschlaggebend sein (BGr, 27. Oktober 2017, 1C\_285/2017, E. 3.3, und 1. April 2011, 1C\_55/2011, E. 7.1 mit Hinweisen). Angesichts der starken aktuellen Unternutzung des Grundstücks kann vorliegend das Interesse der Beschwerdeführerin an der Zulassung einer Aufstockung bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eine gewisse Beachtung finden.

### **E. 7.4**

Sodann sind bei der Interessenabwägung die bauliche Verdichtung bzw. der haushälterische Umgang mit dem Boden (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a bis sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a bis des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG]) zu berücksichtigen. Allerdings weisen ältere Gebäude regelmässig eine geringere Nutzungsdichte auf als neuere Bauten. Insofern könnte das Argument der Verdichtung fast immer zu Ungunsten des Denkmalschutzes angefügt werden, weshalb diesem Element in der Regel keine grosse Bedeutung zukommen kann (vgl. BGE 147 II 125 E. 9.3). In diesem Sinn hat das Baurekursgericht dem Argument der Verdichtung zu Recht keine besondere Bedeutung zugemessen; umgekehrt ist das dahingehende öffentliche Interesse aber auch nicht vernachlässigbar.

### **E. 7.5.1**

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin sprechen wesentliche städtebauliche Interessen für die Zulässigkeit des vorliegenden Projekts. Sie betont das gelungene Projekt. Es entstehe ein gesamtes Neues, das dem Gebäude seinen hierarchischen Platz im städtebaulichen Gefüge zurückgebe, nachdem es insbesondere durch die baulichen

Entwicklungen entlang der N-Strasse im Vergleich zur ursprünglichen Situation zurückgedrängt worden sei. Es bestehe damit ein öffentliches Interesse, am heutigen Zustand etwas zu ändern (S. 23 f.).

#### **E. 7.5.2**

Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung führt der Beschluss des Stadtrats zunächst aus, dass das geplante öffentliche Restaurant mit Terrasse auf dem bestehenden Gebäude für die Öffentlichkeit einen erweiterten Zugang zum Baudenkmal und neue städtebauliche Ausblicke ins Quartier ermöglichen würde. Sodann gelinge es dem Projekt, ein qualitätsvolles neues Ganzes zu schaffen. Mit der Rekursantwort verweist die Stadt auf die begleitete Projektentwicklung. Das nunmehrige Projekt füge sich mit seiner Ausgestaltung gut in den Kontext ein und stütze den Eigenwert des Schutzobjekts gerade dadurch, dass die Aufstockung keine baulichen Elemente des Bestandes kopiere. Durch die als additives Element komponierte Aufstockung werde der obere, horizontale Gebäudeabschluss in seiner Bedeutung hervorgehoben. Der Bericht der Denkmalpflege des Amts für Städtebau vom 28. Januar 2022 erachtet das vorliegende Projekt als respektvolle und nachhaltige Weiterentwicklung des einzigartigen Baudenkmals und attestiert dem geplanten Neubau, die Exzellenz des einzigartigen Denkmals in überraschender Weise zu betonen.

#### **E. 7.5.3**

Die Beschwerdegegnerschaft ist demgegenüber der Auffassung, die geplante Aufstockung nehme in keiner Weise Rücksicht auf das Schutzobjekt. Die erforderliche Unterordnung finde nicht statt. Die Aufbaute, die an ein überdimensioniertes Kleidungsstück erinnere, degradiere das Schutzobjekt zum blossen Gebäudesockel. Die charakteristischen Merkmale des bestehenden Gebäudes würden zerstört oder jedenfalls in ihrer Wirkung sehr relativiert. Nach Meinung der Beschwerdegegnerschaft bedeutet die Aufstockung keine Stärkung der bestehenden Solitäranlage, sondern – sinngemäss – bloss eine Verfälschung durch scheinbare Verbesserung und vermeintliche Verschönerung.

#### **E. 7.5.4**

Die geplante Aufstockung bewirkt augenfällig, dass das streitbetroffene Gebäude mit den umliegenden Liegenschaften höhenmässig einigermaßen gleichzieht. Wie dargelegt ist es rundum umgeben von höheren Gebäuden, die das bestehende Kinogebäude heute optisch erdrücken (dazu oben E. 6.2.3). Mit der geplanten Aufbaute lässt sich dieses Ungleichgewicht beseitigen. Da die geplante Aufstockung mit dem alten Gebäude sodann sehr stark kontrastiert und sich nicht anbiedert, wird auch nicht etwa der Eindruck geschaffen, das alte Kinogebäude sei seinerzeit höher gebaut worden. Es ist entgegen der Beschwerdegegnerschaft offenkundig erkennbar, dass das Neue eine Aufbaute auf dem ursprünglichen Flachdach ist.

#### **E. 7.5.5**

Des Weiteren fällt ins Gewicht, dass die subtile, in hoher Qualität gestaltete Aufbaute als Faltkonstruktion und architektonische Besonderheit dem bestehenden Gebäude mehr Beachtung zukommen lässt und auch insofern zu dessen städtebaulicher Aufwertung führt. Dabei ist – entgegen der Auffassung des Baurekursgerichts – angesichts der klaren Zäsur zwischen Neuem und Altem aber nicht davon auszugehen, dass die Aufbaute die "Aussage und das Wesen des ursprünglichen Zeugen verblassen" lassen würde. Mit Blick auf die völlig andere, aber mindestens ebenso gehaltvolle Architektur des Schutzobjekts ist entgegen Vorinstanz und Beschwerdegegnerschaft nicht zu befürchten, dass die Aufbaute

das Schutzobjekt – selbstredend abgesehen von der höheren Position – übersteuern wird. Dies umso weniger, als die zweistöckige Aufbaute gegenüber der dreistöckigen bestehenden Fassadenflucht deutlich zurückgenommen ist und sich zudem vertikal aufwärts zusätzlich verjüngt. Angesichts der klaren Zäsur zur Aufbaute ist das bestehende Gebäude, seine Architektur, seine Insellage als städtebauliche Dominante und auch der ursprüngliche Gebäudeabschluss mit Flachdach nach wie vor gut erlebbar.

#### **E. 7.6**

Zusammengefasst halten sich die öffentlichen Interessen an der Bewahrung der bestehenden Situation einerseits und die öffentlichen Interessen an der gezielten Aufwertung der Liegenschaft samt dem städtebaulichen Gewinn andererseits in etwa die Waage. Unter zusätzlicher Berücksichtigung des allgemeinen öffentlichen Interesses an der Verdichtung und des privaten Interesses an der besseren Ausnützung des stark unternutzten Grundstücks überwiegt folglich das Interesse an der vorgesehenen baulichen Weiterentwicklung gegenüber dem Interesse an einer umfassenden Bewahrung der aktuellen Situation.

#### **E. 7.7**

Damit erweist sich der von der Verwaltungsbehörde festgelegte Schutzzumfang jedenfalls als vertretbar und rechtskonform. Hingegen ist der Entscheid des Baurekursgerichts als ungerechtfertigter Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der erstinstanzlichen Behörde sowie als unrichtige Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips zu qualifizieren.

#### **E. 7.8**

Erweist sich demnach eine umfassende Unterschutzstellung des Gebäudes als unverhältnismässig, ist der im angefochtenen Beschluss des Stadtrats festgelegte Schutzzumfang bzw. die Einschränkung des Schutzzumfangs zugunsten des geplanten Projekts zur Gebäudeaufstockung als rechtskonform zu schützen. Demzufolge ist der Entscheid des Baurekursgerichts vom 23. September 2022 aufzuheben.

#### **E. 8**

Da die Vorinstanz die von der privaten Beschwerdegegnerschaft vorgetragene Rügen gegen die Baubewilligung angesichts der Rekursgutheissung (noch) nicht behandelt hat, ist dies durch das Baurekursgericht nachzuholen. In diesem Sinn ist die Sache entsprechend dem Beschwerdeantrag an das Baurekursgericht zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG).

#### **E. 9**

Entsprechend dem Prozessausgang sind die Kosten den drei getrennt prozessierenden und unterliegenden Beschwerdegegnern je zu einem Drittel aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Dabei haften die Beschwerdegegner 1–6 unter sich solidarisch; dasselbe gilt für die Beschwerdegegner 8–14. Im gleichen Verhältnis und mit analoger Solidarhaftung ist die Beschwerdegegnerschaft weiter zu verpflichten, der gerechtfertigt anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zu entrichten (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 4'500.-.

#### **E. 10**

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor. Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des

Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (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.