



G.-Nrn. R1S.2020.05128 und R1S.2020.05131
BRGE I Nr. 0041/2021 und 0042/2021

Entscheid vom 12. März 2021

Mitwirkende Abteilungsvizepräsident Claude Reinhardt, Ersatzrichter Ulrich Brunner,
Baurichter Christian Hurter, Gerichtsschreiberin Martina Hemerka Bonetti

in Sachen **Rekurrenten**

R1S.2020.05128

1. A. A. [...]
2. B. B. [...]

R1S.2020.05131

C. C. [...]

gegen **Rekursgegnerinnen**

1. Bausektion der Stadt Zürich, c/o Amt für Baubewilligungen,
Rechtsabteilung, Amtshaus IV, 8021 Zürich
2. A. [...]
Nr. 2 vertreten durch [...]

betreffend Beschluss der Bausektion vom 18. August 2020 [...]; Baubewilligung für
Neubau temporäre Wohnsiedlung für Asylbewerbende [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 18. August 2020 erteilte die Bausektion des Stadtrates der Stadt Zürich der A. die baurechtliche Bewilligung für den Neubau einer Wohnsiedlung mit 18 Wohnungen für Asylbewerbende auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der T.-Strasse in Zürich Y.

B.

Gegen diesen Entscheid erhoben A. A. und B. B. mit Eingabe vom 22. September 2020 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung des Entscheides unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft. Eventualiter sei die Baubewilligung mit folgender Auflage zu ergänzen: "Befristung der Bauten auf max. 5 Jahre ohne Anspruch auf Verlängerung."

Mit Eingabe vom 24. September 2020 erhob auch C. C. fristgerecht Rekurs und beantragte ebenfalls die Aufhebung des Bauentscheids unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin. Eventualiter sei das Vorhaben nach erneuter Prüfung in Würdigung des Rekurses mit Auflagen zu bewilligen.

C.

Mit Verfügung vom 24. bzw. 25. September 2020 wurden die Rekurseingänge unter den Geschäfts-Nrn. R1S.2020.05128 (F., nachfolgend Rekurrentschaft 1) bzw. R1S.2020.05131 (K., nachfolgend Rekurrent 2) vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingaben vom 28. Oktober 2020 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Rekurse, soweit darauf einzutreten sei.

Die private Rekursgegnerin beantragte mit Eingaben vom 28. Oktober 2020 ebenfalls die Abweisung der Rekurse, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

E.

Mit Repliken vom 20. bzw. 23. November 2020 bzw. Dupliken vom 16. Dezember 2020 hielten die privaten Parteien an ihren Anträgen fest. Die Vorinstanz verzichtete mit Eingabe vom 16. Dezember 2020 auf die Erstattung einer Duplik. Die Rekurrentschaft 1 liess sich mit Eingabe vom 21. Dezember 2020 und der Rekurrent 2 mit Eingabe vom 26. Januar 2021 ein weiteres Mal vernehmen.

F.

Mit Verfügung vom 23. Dezember 2020 wurde der Antrag des Rekurrenten 2 auf Beiladung des Z. abgewiesen.

G.

Am 4. Februar 2021 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichtes im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

H.

Auf die Vorbringen der Parteien und die anlässlich des Lokaltermins gemachten Feststellungen wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.1.

Die Rekurrierenden der Rekurrentenschaft 1 sind Miteigentümer der Parzellen Kat.-Nrn. 2 und 3 und der Rekurrent 2 ist Mieter einer Wohnung in der Liegenschaft auf dem Grundstück Kat.-Nr. 4. [...] Die Rekurrierenden rügen u.a. eine Verletzung der Einordnungs- und Gestaltungsverschriften. Aufgrund der engen räumlichen Beziehung und der vorgebrachten Rügen sind sie zur Rekurerhebung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) legitimiert. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten.

1.2.

Die Rekurse betreffen das gleiche Bauvorhaben und werfen die nämlichen Rechtsfragen auf. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

2.

Das Baugrundstück Kat.-Nr. 1 liegt, soweit vom Bauvorhaben betroffen, in der dreigeschossigen Wohnzone W3 (Wohnanteil 66 %, ES II), und im Übrigen in der Kernzone gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO). Geplant sind zwei zweigeschossige und zwei dreigeschossige Wohnbauten in Modulbauweise mit insgesamt 18 Wohnungen für Asylbewerbende.

3.1.

Die Rekurrentenschaft 1 moniert eine ungenügende gestalterische Rücksichtnahme auf die auf dem Baugrundstück befindlichen inventarisierten Gebäude K.-Strasse 1 und 2 (Bauernhaus mit Schopf) und den dem inventarisierten A. (Kö.-Strasse 1/3) zugehörigen, eingefriedeten Garten. Der Neubau solle lediglich 95 cm von der Kernzonengrenze entfernt erstellt werden. An dieser Lage müssten Bauten und Anlagen eine gute Gesamtwirkung im Sinne von § 238 Abs. 2 PBG erzielen. Des Weiteren befänden sich in der näheren Umgebung und teilweise mit Sichtverbindung zu den strittigen Bauten weitere 22 Schutzobjekte der Denkmal- und der Gartendenkmal-

pflege. Diesbezüglich wäre zumindest der negative Einfluss des Vorhabens auf den nur 14 m entfernten A. (Gartendenkmalpflege) sowie dessen das Ortsbild prägenden Riegelbau mit Scheune zu prüfen gewesen. Auch zum Garten, der zum A. gehöre, sei dem angefochtenen Beschluss nichts zu entnehmen. Es genüge nicht, lediglich die Rücksichtnahme auf das Bauernhaus mit Schopf an der K.-Strasse zu erwähnen.

Die Rekurrentschaft 1 kritisiert die Stellung der Gebäude im Kontext der Umgebung. Das Gebäude T.-Strasse 1/2 liege zu nahe am Garten des bestehenden Bauernhauses, dies im Widerspruch zu dem im angefochtenen Beschluss erwähnten freien Erscheinungsbild (Erwägung D.h.). Der Neubau "sitze" auf, erdrücke den Garten und aufgrund seiner Gebäudehöhe und des architektonischen Ausdruckes (Blechcontainer mit Flachdach) auch das dazugehörige inventarisierte Bauernhaus und verleihe der Umgebung eine bisher nicht dagewesene Enge und Fremde. Auch der inventarisierten Liegenschaft Kö.-Strasse 1/3 komme das besagte Gebäude optisch viel zu nahe. Es halte in Richtung Strasse lediglich einen Strassenabstand von 6,33 m ein; ortsüblich seien grosszügige Vorplätze. Aufgrund der Lage des A. und des mächtigen dazugehörigen Riegelbaus in der Kernzone sei die Stellung des Gebäudes ungenügend und dieses nehme auf die nähere Umgebung keine Rücksicht. Zu erhalten sei vor allem der Sichtbezug zum A. und zu den verschiedenen Schutzobjekten mit ihren Freiräumen (K.-Strasse 3, 4, 5, 6 und 7), wenn man sich von Süden her dem Weiler nähere. Die T.-Strasse bilde die Zäsur zwischen dem alten und dem neuen Y. Von hier aus müsse man das Ensemble als solches wahrnehmen können. Durch die Neubauten werde dies verunmöglicht. Das im ISOS vermerkte Ensemble werde durch die unpräzise Setzung der Neubauten gestört, sei nicht mehr lesbar und von der Kö.- und T.-Strasse aus nicht mehr erlebbar.

Durch die Stellung der Gebäude entstehe keine zum Aufenthalt einladende Mitte, welche die Bauten zu einer Siedlung fassen und ihr eine Identität geben würde. Die Setzung der Neubauten beachte nicht, dass der Grünraum eine Zäsur bilde zwischen den grossformatigen, langgezogenen, dichten Gebäuden im Südosten und dem ländlichen Weiler. Die Neubauten würden diese wichtige Schnittstelle verunklären. Der Übergang müsse respektiert und thematisiert werden. Das Gebäude an der Zonengrenze folge der unsichtbaren Grenze, was keine architektonisch räumliche Setzung sei. Das Gebäude an der Baulinie der T.-Strasse sei Baulinienarchitektur. Es sei

kein Bezug zur Umgebung zu erkennen. Die Volumina seien zwar architektonisch schlicht, es wären hier aber elegantere Gebäudekuben und hochwertigere Materialien gefordert.

Auch das Gebäude T.-Strasse 5/7 stehe mit einem Abstand von lediglich 5,71 m zur Strasse deplatziert. Der Abstand genüge hinsichtlich Einordnung und Gestaltung nicht. Die benachbarte Alterssiedlung sei aus Rücksicht auf die Kernzone und die Schutzobjekte mit einem grosszügigen Freiraum zur T.-Strasse hin ausgeführt worden.

Die im Beschluss erwähnte Kleinmassstäblichkeit sei nicht erkennbar. Baurechtlich wie optisch handle es sich um zwei Mehrfamilienhäuser, denn jeweils zwei der vier Gebäudeteile würden über ein zentrales Treppenhaus erschlossen. Das Haus T.-Strasse 3/4 überschreite mit 9,65 m die maximal zulässige Gebäudehöhe oder schöpfe diese zumindest voll aus. Mit Gesamtlängen der Gebäude von 34,52 m / 37,06 m bzw. 34,95 m und Gebäudebreiten von jeweils 14,65 m könne nicht von "kleinmassstäblichen Häusern" gesprochen werden, welche in ihrer Körnung eine Verwandtschaft zum "dörflichen Umfeld" hätten. Selbst die Aussenmasse der vier einzelnen Gebäudeteile von 13,67 m x 14,56 m würden diejenigen des inventarisierten Bauernhauses übertreffen (11,8 m x 9 m).

Unter den einzelnen Gebäudeteilen werde ein Abstand von nur 7,18 m bzw. 7,61 m eingehalten, dazwischen befinde sich jeweils das Treppenhaus. Damit werde der zonenkonforme Gebäudeabstand von 10 m unterschritten, was sich negativ auf die Einordnung bzw. die Körnigkeit auswirke. Ausserdem sei die fast quadratische Form der Gebäudekörper ortsunüblich. Die Neubauten würden sich weder genügend gemäss § 238 Abs. 1 PBG noch gut, wie es vorliegend im Sinne von § 238 Abs. 2 PBG zu verlangen sei, in die ländliche Umgebung einordnen.

Sodann werde im Beschluss fälschlicherweise behauptet, es seien bezüglich dem architektonischen Ausdruck sowie der Materialisierung nur die Vorgaben gemäss § 238 Abs. 1 PBG zu erfüllen. Dies treffe aufgrund der Nähe zur Kernzone und der diversen Schutzobjekte nicht zu. Massgebend sei § 238 Abs. 2 PBG. Es würden indes nicht einmal die Anforderungen von § 238 Abs. 1 PBG erfüllt. Nur weil den riesigen, dreigeschossigen Blechcontainern hellgrüne (Metall-)Fensterläden aufgesetzt würden, passten sich

die blechernen Kolosse, welche überdies absolut ortsfremde Kuben aufweisen würden, noch lange nicht befriedigend in die ländliche Umgebung des Weilers K. ein. Mit dem Provisoriumscharakter der Bauten, den ortsfremden Wellblechfassaden in den Obergeschossen sowie den Erdgeschossfassaden aus zementgebundenen Platten seien die Gebäude vom architektonischen Ausdruck her meilenweit entfernt von jeglicher, eine dörfliche Kernzone betreffenden Gegebenheit entfernt und ortsfremd. Die im Beschluss beschriebenen "Analogien" zur dörflichen Kernzone würde nicht dadurch erreicht, dass die Holzmetall-Flügelfenster aussen hellbraun "holzig" ausgeführt würden. Die Fensterrahmen aller bestehenden Wohnhäuser seien weiss gestrichen und dieser gescheiterte Annäherungsversuch an die Kernzone bzw. an die ländliche Umgebung mache die Situation noch grotesker (Disneyland auf allertiefstem Niveau). Die Fassaden seien monoton gehalten und völlig belanglos im Ausdruck.

3.2.

Der Rekurrent 2 verweist auf den Inventareintrag von Y im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS; act. 4.2., R1S.2020.05131) und auf das Gutachten über die Schutzwürdigkeit der Liegenschaften K.-Strasse 7, 6 und 7, K.-Strasse 3 und Nebengebäude (act. 4.3., R1S.2020.05131). Daraus resultiere der überlagerte und somit heikle Schutz im Ortsbild von nationaler Bedeutung. Beide Dokumente würden im angefochtenen Beschluss bis auf das am weitesten hangabwärts gelegene Bauernhaus K.-Strasse 3 ausgeblendet. Nur letzterem werde ein Schutzobjektcharakter zugestanden, obschon alle anderen sieben Gebäude ebenfalls unter Schutz stehen würden.

Die Bedeutung der Baugruppe K. werde im ISOS als hochbedeutend mit Erhaltungsziel A ausgewiesen. Praxisgemäss würden in K. strenge Auflagen an Bauvorhaben gemacht, etwa bezüglich der Ziegeleindeckung von Dächern. Das streitbetroffene Bauvorhaben kollidiere mit dem Erhaltungsziel A und dem Denkmalschutz. Es bedürfe eines "architektonischen Wurfs" und nicht vier einfältigen Baukörpern. Es bestünden indes Landreserven für Asylunterkünfte an nicht derart heiklen Lagen wie K.; diese Nutzungsmöglichkeiten seien primär zu realisieren.

Der Rekurrent 2 beanstandet weiter, das bedeutendste und unmittelbar angrenzende Gebäudeensemble K.-Strasse 3 bleibe im angefochtenen Be-

schluss unerwähnt. Dessen Bedeutung ergebe sich aus dem ISOS zum Ortsbild von Y und dem erwähnten Gutachten. Diesbezüglich fehle die besondere Rücksichtnahme nach § 238 Abs. 2 PBG. Der Eisenzaun des Gemüsegartens auf der gegenüberliegenden Seite stehe ebenfalls unter Schutz. Die T.-Strasse sei zur Umfahrung der geschützten strassenseitigen Einfriedung (Kö.-Strasse) gebaut worden.

An der farblichen Gestaltung bemängelt der Rekurrent 2, der Farbton "Petrol" sei samt der assortierten farblichen Gestaltung zu weit hergeholt. Der Grundton und Anpassungen seien der Umgebung zu entnehmen (Tannengrün, Blattgrün, Lindengrün, Sonnenblumengelb und Farbtöne aus Bauerngärten und Hecken [Sanddorn: Beeren orange, Blätter kräftig grün]). In seiner Duplik macht der Rekurrent 2 geltend, das Bauvorhaben tangiere den Umgebungsschutz der umliegenden Schutzobjekte, weshalb die Baubehörde ein Gutachten der Denkmalpflege bzw. der NHK zur Beurteilung des strittigen Bauvorhabens hätte beiziehen müssen.

3.3.

Die Vorinstanz führt aus, das unmittelbare Umfeld der Wohnsiedlung sei von einem dörflichen und landschaftlichen Bezug und einem sehr durchgrünten Stadtkörper mit weiten Wiesen geprägt, während sich das nähere und weitere Umfeld durch eine grosse Heterogenität in den Baukörpern und Gebäudedimensionen auszeichne. Die jenseits der T.-Strasse benachbarten Bauten seien als relativ grossmassstäblich zu bezeichnen. Auch der Gebäudekomplex der Rekurrentenschaft 1 [...] charakterisiere sich nicht gerade durch kleinformatige Dimensionen. Im Vergleich zu diesen Überbauungen seien die Dimensionen der geplanten Gebäude geradezu bescheiden und der Umgebung angemessen. Die Setzung der Gebäude verhindere eine Ballung der Volumina und lasse allseitig Platz, um die typische fließende Durchgrünung der Umgebung fortzusetzen. Der Abstand zum inventarisierten Objekt an der K.-Strasse 7 genüge, um die Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG zu erfüllen, zumal die zwei geplanten Häuser an dieser Stelle nur zweigeschossig seien und ohne Attikaaufbau auskommen würden. Das genannte Schutzobjekt samt dazugehörigem Schopf sei weiterhin allseits von üppigem Grün umgeben und wirke in seinem Umfeld auch künftig als wichtiger Zeuge des ländlichen Y.

Die besondere Rücksichtnahme auf das geschützte Gebäudeensemble des ehemaligen A. an der K.-Strasse 1/3 sei gewährleistet, indem dieses weder in der Höhe noch durch die Nähe der Wohnsiedlung in seiner kulturhistorischen Zeugenschaft für die bäuerliche Vergangenheit von Y beeinträchtigt werde. Der Gebäudeabstand von 24 m genüge vollauf, damit dieses Ensemble nicht bedrängt werde und in seiner Bedeutung erlebbar bleibe. Der eingefriedete Garten an der Ecke Kö.- / K.-Strasse sei nicht inventarisiert. Eine Beeinträchtigung sei auch nicht nachvollziehbar.

Für die Setzung der geplanten Baukörper würden nicht dieselben gestalterischen Anforderungen einer ortsüblichen Bauweise der bäuerlichen Kernzone mit grosszügigen Vorplätzen gelten, weil das Bauvorhaben ausserhalb der Kernzone K. liege. Die Neubauten würden eine schlichte, zurückhaltende Volumetrie aufweisen und durch ihre Setzung in keiner Art und Weise dominant wirken. Die jeweils deutlich von den Ecken abgesetzten, unter der Höhe der Traufe befindlichen, leicht und transparent gestalteten Laubengänge mit Treppen und Rankbepflanzung würden die Erscheinungsweise der Wohnsiedlung auflockern. Die Gebäude wiesen ein angemessenes, allseitiges Öffnungsverhalten mit klassischen, zweiflügligen Fenstern mit Brüstung auf. Sie verfügten über Fensterläden, welche den Gebäuden einen freundlichen Ausdruck verleihen würden. Die Materialisierung sei mit den mehrheitlich gedeckten Farben sehr zurückhaltend gewählt. Dass die farbliche Gestaltung "zu weit hergeholt" sein soll, wie der Rekurrent 2 vorbringt, sei eine zu dürftige Begründung, um die Farbwahl in Frage zu stellen.

Der vom Neubauvorhaben beanspruchte Bereich des Baugrundstücks bilde einen kleinen Bestandteil der grossflächigen Umgebungszone XII. Der Umstand, dass der Weiler K. im ISOS unter der Bezeichnung 0.6 geführt werde, sei bei der letzten Zonenplanrevision Rechnung getragen worden, indem er als Kernzone ausgeschieden worden sei. Das Bauvorhaben liege in der Wohnzone W3.

3.4.

Die private Rekursgegnerin verweist ebenfalls auf das ihrer Ansicht nach sehr heterogene Umfeld, das landwirtschaftliche Gebäude mit Satteldach, Heimatstilbauten mit Walmdach und zahlreiche Neubauten mit unterschiedlichsten Grundrissen und Dachformen umfasse. Aus den nachbarlichen

Bauten könne keine bestimmte Vorgabe für die Überbauung des Bauareals abgeleitet werden. Das Bauprojekt mit aufgelockerter Platzierung unauffälliger Baukörper genüge den Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG. Die Rekurrentenschaft 1 vermöge nicht darzutun, weshalb und inwiefern das Bauprojekt die Inventarobjekte unzulässig beeinträchtige. Zwischen dem Haus 4 und dem Gebäude Kö.-Strasse 4 befinde sich ein Baumgürtel, der eine optische Beeinträchtigung von vornherein ausschliesse. Eine Beeinträchtigung des Gebäudes Kö.-Strasse 2/3 falle ausser Betracht, weil dieses auffällige und lange Gebäude in einigem Abstand auf der anderen Strassen-seite stehe. Die Grenze zum ländlichen Teil von Y sei kenntlich zu machen, weshalb Neubauten ausserhalb der Kernzone nicht durch anbietende Architektur den falschen Eindruck erwecken sollen, Teil des historischen Ortskerns zu sein. Sodann führe der mittige, mit Rankpflanzen begrünte Erschliessungsteil der beiden Gebäudepaare nicht dazu, dass die Gebäudepaare jeweils nur als ein Gebäude erscheinen würden. Die Bauten pass-ten hinsichtlich ihrer Körnung ohne weiteres in den Kontext. Das Farb- und Materialkonzept sei in sich stimmig. Die Gebäude erhielten durch die ge-wählten Farben einen zurückhaltenden und dezent frischen Ausdruck und passten sich auch farblich gut in den heterogenen Kontext ein.

3.5.1.

Gemäss § 238 Abs. 1 PBG sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Um-ggebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben.

Diese Vorschrift enthält eine Grundanforderung an Bauten, Anlagen und Umschwung. Verlangt wird sowohl eine gewisse Qualität der Gestaltung in sich als auch der Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umge-bung. So kann namentlich die Gleichförmigkeit wesentliches Gestaltungs-merkmal einer bestehenden Überbauung sein. Die genügende Einordnung fehlt allerdings nicht bereits bei der Einführung einer neuen Formensprache in ein einheitliches Bild einer älteren Überbauung; vielmehr ist ein Einord-nungsmangel erst gegeben, wenn die entsprechende Baute oder Anlage gegenüber der Ausgestaltung von Gebäuden, Häusergruppen oder Stras-senzügen in störenden Widerspruch tritt oder sonst einen stossenden Ge-gensatz zu den die Umgebung prägenden Merkmalen oder zum Quar-

tiercharakter bildet. Eine Einordnung gemäss § 238 Abs. 1 PBG muss nicht ideal bzw. "gut", sondern lediglich "genügend" sein. Dies ist auch dann erfüllt, wenn eine andersartige Gestaltung als besser bzw. als wünschenswert qualifiziert würde. Die Frage, ob eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird, ist gestützt auf objektive, nachvollziehbare Kriterien zu beantworten. Blosses Empfinden rechtfertigt keinen Eingriff in das Eigentum (vgl. VB.2018.00395 vom 7. Februar 2019, E. 4.2. ff.).

Nach § 238 Abs. 2 PBG ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. In der Nachbarschaft von Schutzobjekten bzw. bei Änderungen an solchen ist demnach mehr als eine bloss befriedigende Gesamtwirkung zu verlangen. Was als Objekt des Natur- und Heimatschutzes zu betrachten ist, ergibt sich aus der Aufzählung in § 203 Abs. 1 PBG. Eine förmliche Unterschutzstellung wird für die Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG nicht vorausgesetzt. Vielmehr genügt es, dass sich die Schutzwürdigkeit aus der Aufnahme des Objektes in ein Inventar im Sinne von § 203 Abs. 2 PBG ergibt.

3.5.2.

Durch die Aufnahme in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass ein Objekt in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG]). Gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG gilt dieser Schutz indes nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn von Art. 2 und Art. 3 NHG in unmittelbarer Weise. Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Diesfalls genügt es, die Einordnung eines Bauvorhabens in die landschaftliche und bauliche Umgebung unter Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG zu prüfen, wonach auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen ist; damit sind die bundesrechtlichen Vorgaben gewahrt.

Weiter besteht die Pflicht zur Beachtung von Bundesinventaren zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden kantonalen (und kommunalen) Nutzungsplanung, zum anderen dort, wo nach kantonalem Recht im Einzelfall Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind. Letzteres ist namentlich bei Entscheiden über die

Schutzwürdigkeit und die Errichtung von Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung der Fall (Art. 18a Raumplanungsgesetz [RPG]). Zu beachten ist, dass bei der Erstellung des Inventars eine Bewertung der Ortsbilder nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode erfolgt; andere Interessen werden grundsätzlich nicht berücksichtigt und eine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen findet nicht statt. Die bau- und planungsrechtliche 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. Diese Interessenabwägung kann zur Folge haben, dass die Erhaltungsziele nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können (BGr 1C_474/2016 vom 1. Juni 2017, E. 3.2.; BGE 135 II 209, E. 2.1.; VB.2018.00575 vom 17. April 2019, E. 4.5.; VB.2018.00408 vom 28. Februar 2019, E. 3.2.2.; VB.2017.00691 vom 4. Oktober 2018, E. 6.3. f.; VB.2017.00183 vom 5. April 2018, E. 6.3.3., jeweils mit weiteren Hinweisen).

3.5.3.

Soweit den Gemeinden bei der Anwendung von Bestimmungen des kantonalen Rechts als Ausfluss der Gemeindeautonomie eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zukommt, überprüft das Baurekursgericht entsprechende Entscheide mit Zurückhaltung. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Die Rekursinstanz darf nur dann einschreiten, wenn die Baubehörde ihren Ermessensspielraum überschreitet, indem sie sich von unsachlichen, dem Zweck der in Frage stehenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt. Dabei darf sich die Rekursinstanz jedoch nicht auf eine blosser Willkürprüfung beschränken, vielmehr muss die Eingriffsschwelle tiefer gesetzt werden (vgl. BGE 145 I 52, E. 3.6., mit Hinweisen).

Ob eine Bestimmung des kantonalen Rechts den Gemeinden einen autonomen Entscheidungsspielraum einräumt, ist durch Auslegung zu ermitteln (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 62). Nach ständiger Praxis der kantonalen Instanzen betrifft dies

insbesondere § 238 PBG, ferner aber auch etwa § 71 PBG betreffend die bauliche Gestaltung und Einordnung von Arealüberbauungen, § 237 PBG betreffend die Beurteilung der Verkehrssicherheit einer Zufahrt und § 357 Abs. 1 PBG betreffend die Beurteilung zulässiger Änderungen an vorschriftswidrigen Bauten (Donatsch, § 20 Rz. 72).

3.5.4.

Wie die Vorinstanz zutreffend vorbringt, liegen die geplanten Neubauten vollumfänglich in der Wohnzone W3, weshalb primär § 238 Abs. 1 PBG Anwendung findet, der eine befriedigende Gesamtwirkung verlangt. Der Umstand, dass sich das Projekt teilweise nahe der Kernzone befindet, führt nicht dazu, dass generell die erhöhten Gestaltungsanforderungen für Kernzonen gelten. In Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG ist lediglich zu prüfen, ob das Bauprojekt auf die benachbarten Schutzobjekte genügend Rücksicht nimmt.

3.5.5.

Y ist als Stadtteil von Zürich im ISOS aufgeführt. Der vom fraglichen Bauvorhaben betroffene Teil des Baugrundstücks befindet sich in der Umgebungszone XII mit Erhaltungsziel "a" (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen): "Wies- und Ackerlandschaft: weit ausgedehnte, landwirtschaftlich geprägte Grünflächen, teils mit den Siedlungsausläufern verflochten; wichtiges Naherholungsgebiet, bildet mit der Freibadanlage entlang des K. einen gliedernden Grünraum sowie einen bedeutenden Hinter- resp. Vordergrund der Bebauung innerhalb des Stadtteils." Zu dieser Umgebungszone gehört das Einzelelement XII.0.5. mit Erhaltungsziel A: "Dreiteilige Wohnhauszeile im Heimatstil mit geschweiftem Walmdach, markant im Feld südlich des Weilers K. stehend, 1919 für EKZ-Angestellte erstellt, früher Repräsentant des Wohnens im Grünen; im Norden Neubauten geplant" (Kö.-Strasse 5, 6 und 7). Diese Gebäude befinden sich jenseits der Kö.-Strasse südwestlich des strittigen Bauvorhabens.

Nördlich angrenzend an die von der Baueingabe erfasste Fläche befindet sich die Baugruppe 0.6. "K." mit Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz): "ehem. Weiler mit haufenförmiger Anordnung von Hofgruppen mit intakten Zwischenbereichen; markante Bauernhäuser mit Nebenbauten wie Wasch-

haus oder Stallscheune und ländlich geprägte Wohnhäuser in schlichter Baumeisterarchitektur, 17.–A. 20. Jh., freiliegende Einbettung im Gelände beeinträchtigt durch Neubauten". Hingewiesen wird auf das Bauernhaus Kö.-Strasse 1/3 (Nr. 0.6.1.: "Bauernhaus, mächtiger Vielzweckbau mit Sichtfachwerk und Freitreppe im Wohnteil und holzverschaltem Ökonomie- teil, 17. Jh., wohl altes Hauptgebäude des ehem. Rodungshofs und domi- nanter Bau an Strassenverzweigung". Als störend erwähnt wird die Liegen- schaft K.-Weg 1 (Nr. 0.6.2.: "Neubau, viergeschossiges Mehrfamilienhaus mit Flachdach, von der Strasse zurückgesetzt am Hangfuss, 2013/14, min- dert die Gesamtwirkung der Baugruppe").

Das Gebiet östlich des Baugrundstücks, jenseits der T.-Strasse, ist der Umgebungszone XIV.0.1. mit Erhaltungsziel b (Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind) zugeordnet: "Durchmischte Bebauung beidseits der K.-Strasse und an exponierter Hanglage südlich der R.-Strasse: voluminöse Mehrfamilienhäuser mit Flachdach, v. a. in der Ebene, zwei- und dreigeschossige Satteldachbauten an der Hangkante, ab 2. H. 20. Jh., sensibler Nahbereich des ehem. Wei- lers K. ".

3.5.6.

Gemäss ISOS handelt es sich bei der Umgebungszone XII nicht um ein Baugebiet, was gemäss geltender Bau- und Zonenordnung weitestgehend zutrifft, nicht aber für die von der Baueingabe erfasste Fläche. Diese ist der Wohnzone W3 zugewiesen, was vorliegend nicht in Frage zu stellen ist. Die kommunale Bau- und Zonenordnung konkretisiert auf kommunaler Ebene die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Sie weist die vorliegend betroffene Fläche der Wohnzone zu und erlaubt damit im Rahmen der Bau- und Zo- nenordnung eine Überbauung. Diese Grundnutzungsordnung ist nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu prüfen. Nutzungspläne (und in engem Zusammenhang stehende planerische Festlegungen) sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in einem Anwen- dungsfall ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen (BGE 135 II 209, E. 5.1). Die Voraussetzungen dafür sind hier nicht erfüllt. Im Übrigen ist die Gestaltung des Bauvorhabens im Kontext des umliegenden, schützenswer- ten Ortsbildes von nationaler Bedeutung in Anwendung von § 238 Abs. 2

PBG zu beurteilen, womit die bundesrechtlichen Vorgaben gewahrt sind (siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen).

3.5.7.

Das Bauvorhaben wird als "temporäre" Wohnsiedlung bezeichnet. Der Projektbeschreibung (act. 12.10, R1S.2020.05128) ist zu entnehmen, dass aufgrund auslaufender Zwischennutzungen und dem damit verbundenen Bedarf an neuem längerfristigem Wohnraum sowie zur Abfederung von zukünftig erneut steigenden Asylgesuchszahlen der Termin- und Kostendruck des öffentlichen Auftrags, genügend und günstigen Wohnraum bereitzustellen, auch bei derzeit tiefen Asylgesuchszahlen im Vordergrund stehe. Als Modulbau könne die Siedlung in ihre Module zerlegt und an einem anderen Standort wiederaufgebaut werden. Dies werde dann der Fall sein, wenn das Areal einer definitiven Nutzung zugeführt werden soll.

Dazu ist festzuhalten, dass die Baubewilligung zeitlich unbefristet erteilt wurde. Das Vorhaben muss daher sämtlichen baurechtlichen Anforderungen genügen und es können nicht aus Gründen der Verhältnismässigkeit allfällige Mängel aufgrund einer befristeten Bewilligung vorübergehend toleriert werden. Die Projektbeschreibung lässt zudem völlig offen, über welchen Zeitraum die Wohnsiedlung betrieben werden soll. Insofern ist das Vorhaben nicht anders zu beurteilen als andere Bauten, die auf unbestimmte Zeit bestehen bleiben sollen.

3.5.8.

Das Erscheinungsbild der Wohnsiedlung wird geprägt durch die Modulbauweise und die Materialisierung der Aussenhaut mit Wellblech (vertikales Aluminium-Sinusprofil, s. Farb- und Materialkonzept, act. 12.9, R1S.2020.05128). Dergestalt ist das Bauvorhaben als das erkennbar, was es ist: Ein Provisorium. Seine Gestaltung ergibt sich aus seiner Funktionalität; die Bauten sollen vor Ort rasch und ohne grossen Aufwand aus vorgefertigten Modulen zusammengesetzt und später wieder demontiert werden können. Die Wohnsiedlung ist vergleichbar mit anderen vorgefertigten oder "provisorischen" Baracken (etwa für Schulzwecke), die in einer nicht besondere ästhetisch-architektonische Qualitäten aufweisenden baulichen Umgebung auch unbefristet bewilligt werden (vgl. VB.2013.00289 vom 11. Juli 2013, E. 5.8., betreffend die temporäre Wohnsiedlung Z. in Zürich Y). Es verhält sich somit nicht so, dass derartige Bauwerke in gestalteri-

scher Hinsicht grundsätzlich nicht bewilligungsfähig wären. Der Umstand, dass der Zweck einer nicht auf Dauer bestimmten Baute an deren Äusserem ablesbar ist, stellt in der Regel keinen Einordnungsmangel dar (VB 92/0044 + 0045 vom 21. August 1992). Ausschlaggebend ist die jeweilige bauliche und landschaftliche Umgebung.

Die Rechtsmittelinstanzen hatten sich in der Vergangenheit verschiedentlich mit containerartigen Unterkünften auseinanderzusetzen. Als nicht bewilligungsfähig erwiesen sich je ein eingeschossiger Wohn- und Schlafcontainer für insgesamt 20 Asylsuchende in einer Umgebung von hoher ästhetischer Qualität mit Parkanlage, Hafen und Seeufer und einem unmittelbar anstossenden Villengrundstück (VB.2000.00035 vom 7. Juni 2000, E. 2). Auf drei Seiten des Baugrundstücks und einer überbauten Nachbarparzelle war eine Erholungszone ausgeschieden, die einen in sich geschlossenen Bereich darstellte, in dem die beiden Baugrundstücke insel- bzw. halbinselartig lagen.

Verweigert wurde die Baubewilligung für Container-Unterkünfte für 120 Personen auf einem Baugrundstück in einer Wohnzone mit Gewerbe-erleichterung, das weitgehend von Wohnbauten (u.a. eine Arealüberbauung) umgeben war. Das Verwaltungsgericht erwog, es handle sich um einen reinen Zweckbau, der keine besondere Gestaltungsleistung erkennen lasse. Kritisiert wurden namentlich die in gleicher Grösse geometrisch angeordneten Fensterfronten, die die zweigeschossige Baute als kasernenhaft und monoton erscheinen liessen. Zu beachten sei zudem, dass das Baugrundstück wegen seiner Ecklage sowie wegen der im Vergleich mit der Überbauung auf dem südlich angrenzenden Grundstück sehr geringen Ausnützung im Siedlungszusammenhang auffallen würde (VB.2008.00470 vom 23. April 2009, E. 3.2.).

Bewilligt wurde das Aufstellen von mehreren eingeschossigen Wohncontainern als provisorische Notschlafstelle für 24 Obdachlose in Zürich. Auf den Nachbargrundstücken befanden sich die Zweckbauten eines grösseren Garagenbetriebs, eine sechsgeschossige Hotel- und Wohnüberbauung, ein Lagerplatz für Baumaterialien, daran anschliessend das Sportstadion [...], und auf der gegenüberliegenden Strassenseite ein 150 m langes fabrikhallenartiges Gebäude. Insgesamt wurde von einer "eher unqualifizierten", baulich uneinheitlichen und keine speziellen ästhetisch-architektonischen

Qualitäten aufweisenden baulichen Umgebung ausgegangen. Das Verwaltungsgericht erwog, das kleinmassstäbliche Bauvorhaben gehe in den benachbarten Grossbauten völlig unter. Die Container seien wohl als Provisorien erkennbar, was indessen nicht zu beanstanden sei. Denn sie seien ja auch als solche gedacht und ihre Zweckbestimmung dürfe nach dem in der Architektursprache geforderten Gebot der "Ehrlichkeit" durchaus ersichtlich sein (VB 92/0044 + 0045 vom 21. August 1992).

Der bereits erwähnten Wohnsiedlung Z. wurde eine befriedigende Einordnung attestiert. Sie besteht aus zwei parallel verlaufenden, dreigeschossigen geraden Reihen von zusammengestellten Stahlcontainern. Die beiden Containerreihen sind rund 37 m lang und 10 m breit (s. Foto in act. 4.20, R1S.2020.05128). Im Süden und Südosten der Bauparzelle am Rande des Siedlungsgebiets befinden sich Mehrfamilienhäuser, im Westen eine Parkanlage sowie mehrere Fussball- und Tennisplätze. Im Norden verläuft die Autobahn. Das Verwaltungsgericht erwog, das Vorhaben weise, ohne seinen Zweck als Übergangslösung zu verhehlen, durchaus ansprechende gestalterische Elemente auf. Damit erreiche die Siedlung ein befriedigendes ästhetisches Niveau. Die bauliche Umgebung und insbesondere die angrenzenden Wohnliegenschaften würden keine besonderen Qualitäten erkennen lassen. Ein gewisser, nicht von der Hand zu weisender Kontrast zur umliegenden Überbauung gebe keinen Anlass, dem Bauvorhaben eine befriedigende Gestaltung abzusprechen (s. VB.2013.00289, E. 5.5. ff., sowie VB.2013.00293 vom 11. Juli 2013, E. 4.6).

3.5.9.

Das gegen Süden spitz zulaufende Baugrundstück wird auf allen drei Seiten von Strassen begrenzt. Östlich, jenseits der T.-Strasse, befindet sich die Alterssiedlung K. (erstellt 2014) mit grossvolumigen, sorgfältig gestalteten Wohngebäuden. Das Grundstück (Kat.-Nr. 4) gehört, wie das Bauareal, zur Zone W3, ebenso das südwestlich, jenseits der Kö.-Strasse gelegene Grundstück (Kat.-Nr. 5). Jenes ist überbaut mit vor wenigen Jahren neu erstellten, zweigeschossigen Mehrfamilienhäusern, die ebenfalls eine ansprechende architektonische Gestaltung aufweisen. Auf derselben Parzelle befinden sich die inventarisierten EKZ-Wärterhäuser (Kö.-Strasse 5-7). Dieses Grundstück bildet den Abschluss des Siedlungsgebietes, das Gebiet westlich davon ist der Freihaltezone zugeordnet, ebenso ein ca. 50 m breiter Streifen südlich davon wie auch südlich der beiden anderen genann-

ten Parzellen. Jenseits des Grünstreifens setzt sich die Wohnzone W3 mit weiteren Wohnüberbauungen fort.

Das Gebiet nördlich und nordwestlich des Bauareals gehört zur Kernzone mit dem schützenswerten, stark durchgrüntem Ortsbild des ehemaligen Weilers K. Auf dem Baugrundstück selbst befindet sich das inventarisierte Bauernhaus mit Schopf K.-Strasse 1. Ca. 20 m nordwestlich des Bauareals befindet sich der unter Schutz gestellte A. K.

Die Umgebung des Bauareals zeichnet sich zusammengefasst aus durch moderne, hochwertig gestaltete Wohnüberbauungen, durch die im Süden und Westen anschliessenden Grünräume und durch das im Norden angrenzende, schützenswerte Ortsbild des Weilers K. mit seinem ländlichen Gepräge und namentlich durch die beiden genannten, unmittelbar benachbarten Schutzobjekte. Es handelt sich somit um eine gepflegte, qualifizierte Umgebung von hoher ästhetischer Qualität. Zu beachten ist ferner, dass das Bauareal aufgrund der rundum offenen Sichtachsen innerhalb der Siedlung eine prominente Stellung innehat.

In diesem Kontext bildet ein kostengünstig erstellter Zweckbau wie die geplante Wohnsiedlung einen stossenden Gegensatz. Störend ist ganz allgemein der geringe gestalterische Anspruch der (naturgemäss) an das Bauvorhaben gestellt wird, namentlich was die kubische Ausgestaltung und die Fassadengestaltung angeht, und der provisorische Charakter. Die quaderförmige Volumetrie ergibt sich einzig aus der Modulbauweise, ohne Bezug zu den baulichen Gegebenheiten oder zur Grundstücksform. Die Setzung der beiden nördlichen Baukörper (Häuser 1 und 2) wirkt zufällig und keinem nachvollziehbaren Konzept folgend. Angesichts der grosszügigen Platzverhältnisse ist unverständlich, weshalb das Haus 2 derart nahe an den Baumgarten des Schutzobjekts K.-Strasse 7 herangerückt wird, so dass sogar eine der Baumkronen tangiert wird. Auch die monotone Befensterung ist der Konstruktionsweise geschuldet. Die Klapppläden, mit denen ein Element aus der historischen Bebauung in der angrenzenden Kernzone aufgenommen werden soll, wirken etwas hilflos und aufgesetzt. Störend an der Fassadengestaltung ist aber in erster Linie die Materialisierung mit Aluminium-Wellblech. Damit wird der Provisoriums-Charakter zusätzlich betont, denn Wellblech als Fassadenmaterial von Wohnhäusern ist hierorts vollkommen fremd.

Der Massstab, der an die Gestaltung von Bauten und Anlagen anzulegen ist, richtet sich nach der jeweiligen baulichen und landschaftlichen Umgebung einerseits und den gestalterischen Möglichkeiten andererseits. Letztere können bei Bauten oder Anlagen, deren Erscheinungsbild sich aus deren Funktion ergibt, beschränkt sein, beispielsweise bei Mobilfunkantennen. Bei der vorliegend streitbetroffenen, auf unbestimmte Zeit errichteten Wohnsiedlung für Asylsuchende, sind es nicht funktionale, sondern rein ökonomische Gründe, die die Bauweise und damit das Erscheinungsbild bestimmen. Darin liegt kein Grund für geringere gestalterische Anforderungen.

Das Erscheinungsbild der streitbetroffenen Wohnsiedlung hebt sich in markanter Weise von demjenigen gewöhnlicher Wohnbauten ab und steht in einem störenden Gegensatz zur vorliegend betroffenen, qualitätsvollen und teils schützenswerten Umgebung. Dergestalt führt das Bauvorhaben zu einer gestalterischen Abwertung des Quartiers und vermag die Anforderungen von Art. 238 Abs. 1 bzw. Abs. 2 PBG nicht zu erfüllen. Mit ihrer anderslautenden Beurteilung hat die Vorinstanz ihren Ermessensspielraum überschritten.

Dies führt in Gutheissung der Rekurse zur Aufhebung der Baubewilligung.

Auf die weiteren Rügen ist somit nicht mehr einzugehen.

4.

Zusammengefasst sind die Rekurse gutzuheissen. Demgemäss ist der Beschluss der Bausektion der Stadt Zürich vom 18. August 2020 aufzuheben.

5.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten je zu Hälfte den beiden Rekursgegnerinnen aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt

wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 6'000.-- festzusetzen.

5.2.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Einer nicht durch einen Rechtsbeistand vertretenen Partei entstehen im Allgemeinen keine Rechtsverfolgungskosten, die zu entschädigen wären. Eine Umtriebsentschädigung ist ihr demnach nur dann zuzusprechen, wenn die Grenzen des im Verwaltungsrechtspflegeverfahren Üblichen und Zumutbaren durch anderweitigen Aufwand deutlich überschritten wurden. In der Regel – so auch im vorliegenden Fall – ist das Vorliegen eines solchen Aufwandes zu verneinen. Den Rekurrierenden ist somit keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Der Rekursgegnerin 2 steht aufgrund ihres Unterliegens von vornherein keine Entschädigung zu.

[...]