



G.-Nrn. R1S.2021.05013, R1S.2021.05016, R1S.2021.05017, R1S.2021.05018,
R1S.2021.05019 und R1S.2021.05020
BRGE I Nrn. 0106/2021, 0107/2021, 0108/2021, 0109/2021, 0110/2021 und 0111/2021

Entscheid vom 16. Juli 2021

Mitwirkende Abteilungspräsident Walter Linsi, Ersatzrichter Ulrich Brunner, Baurichter
Christian Hurter, Gerichtsschreiber Paul Wegmann

in Sachen

Rekurrierende

R1S.2021.05013

1. M. Z. und F. G. Z. [...]

Nr. 1 vertreten durch [...]

R1S.2021.05016

2. B. B. [...]

3. E. S. [...]

4. U. L. [...]

Nrn. 2 – 4 alle vertreten durch [...]

R1S.2021.05017

5. Erben der G. C., nämlich:

5.1. M. C. [...]

5.2. D. C. H. [...]

Nrn. 5.1 – 5.2 alle vertreten durch [...]

R1S.2021.05018

6. W. H. und D. C. H. [...]

R1S.2021.05019

7. A. I. und S. C. I. [...]

R1S.2021.05020

8. M. S. [...]

gegen

Rekursgegnerinnen

**R1S.2021.05013, R1S.2021.05016, R1S.2021.05017, R1S.2021.05018, R1S.2021.05019
und R1S.2021.05020**

1. Bausektion der Stadt Zürich, c/o Amt für Baubewilligungen, Rechtsab-

teilung, Amtshaus IV, 8021 Zürich

R1S.2021.05013, R1S.2021.05017, R1S.2021.05018 und R1S.2021.05020

2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

**R1S.2021.05013, R1S.2021.05016, R1S.2021.05017, R1S.2021.05018, R1S.2021.05019
und R1S.2021.05020**

3. E. AG [...]

Nr. 3 vertreten durch [...]

betreffend

R1S.2021.05013, R1S.2021.05017, R1S.2021.05018 und R1S.2021.05020

Beschluss der Bausektion vom 12. Januar 2021 (Bauentscheid Nr. 35/21)
und Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich BVV Nr. 19-2078
vom 22. August 2019; Baubewilligung bzw. gewässerschutzrechtliche Be-
willigung für Ersatzneubau Mehrfamilienhaus, Grundstücke Kat.-Nrn. 1, 2
und 3, B.-Strasse 1 und 2, Zürich [...]

R1S.2021.05016 und R1S.2021.05019

Beschluss der Bausektion vom 12. Januar 2021 (Bauentscheid Nr. 35/21);
Baubewilligung für Ersatzneubau Mehrfamilienhaus, Grundstücke Kat.-Nrn.
1, 2 und 3, B.-Strasse 1 und 2, Zürich [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 12. Januar 2021 erteilte die Bausektion der Stadt Zürich der E. AG die Bewilligung für den Ersatzneubau eines Mehrfamilienhauses (B.-Strasse 2) und den Umbau eines bestehenden Gebäudes (B.-Strasse 1) auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 1, 2 und 3 an der B.-Strasse 1 und 2 in Zürich [...]. Zusammen mit dem Entscheid wurde die Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich BVV Nr. 19-2078 vom 22. August 2019 betreffend Einbauten in Grundwasserträger eröffnet, mit welcher die wasser- und die gewässerschutzrechtliche Bewilligung sowie die gewässerschutzrechtliche Ausnahmebewilligung erteilt wurden.

B.

Mit Eingabe vom 17. Februar 2021 erhoben M. Z. und F. G. Z. fristgerecht Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten, die beiden angefochtenen Entscheide seien aufzuheben und die Baubewilligung sei zu verweigern, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, zzgl. MWSt, zulasten der Rekursgegnerschaft.

Mit Präsidialverfügung vom 19. Februar 2021 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R1S.2021.05013 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

C.

Mit gemeinsamer Eingabe vom 17. Februar 2021 erhoben B. B., E. S. und U. L. fristgerecht Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten, der Beschluss der Bausektion sei vollumfänglich aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft.

Mit Präsidialverfügung vom 19. Februar 2021 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R1S.2021.05016 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 17. Februar 2021 erhoben die Erben der G. C., nämlich M. C. und D. C. H., fristgerecht Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten, die beiden angefochtenen Entscheide seien aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft.

Mit Präsidialverfügung vom 19. Februar 2021 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R1S.2021.05017 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

E.

Mit Eingabe vom 17. Februar 2021 erhoben W. H. und D. C. H. fristgerecht Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten, die beiden angefochtenen Entscheide seien aufzuheben und die Baubewilligung sei zu verweigern, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft.

Mit Präsidialverfügung vom 19. Februar 2021 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R1S.2021.05018 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

F.

Mit Eingabe vom 18. Februar 2021 erhoben A. I. und S. C. I. fristgerecht Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten, der Beschluss der Bausektion sei aufzuheben, unter Kostenfolge zulasten der Rekursgegnerschaft.

Mit Präsidialverfügung vom 22. Februar 2021 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R1S.2021.05019 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

G.

Mit Eingabe vom 17. Februar 2021 erhob M. S. fristgerecht Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte, der Beschluss der

Bausektion sei aufzuheben, unter Kostenfolge zulasten der Rekursgegnerschaft.

Mit Präsidialverfügung vom 22. Februar 2021 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R1S.2021.05020 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

H.

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05013 teilte die Baudirektion mit Schreiben vom 1. März 2021 mit, dass sie mangels inhaltlicher Betroffenheit auf eine Stellungnahme verzichte. Die Bausektion beantragte mit Vernehmlassung vom 24. März 2021 die Abweisung des Rekurses. Die Bauherrschaft beantragte mit Vernehmlassung vom 25. März 2021, der Rekurs sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, und es seien die angefochtenen Entscheide im überprüften Umfang zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

Mit Replik vom 3. Mai 2021 hielten die Rekurrierenden an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 28. Mai 2021 teilte die Bauherrschaft mit, auf Erstattung einer Duplik zu verzichten, und reichte zugleich unter ergänzenden Ausführungen weitere Unterlagen ein. Die Bausektion duplizierte mit Eingabe vom 7. Juni 2021 und nahm zugleich (im Sinne der mit Präsidialverfügung vom 10. Mai 2021 ergangenen Aufforderung) zur Frage der massgeblichen Pläne Stellung. Die Baudirektion liess sich innert Frist nicht vernehmen.

I.

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05016 beantragte die Bausektion mit Vernehmlassung vom 24. März 2021 die Abweisung des Rekurses. Die Bauherrschaft beantragte mit Vernehmlassung vom 25. März 2021, der Rekurs sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, und es seien die angefochtenen Entscheide im überprüften Umfang zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

Mit Replik vom 10. Mai 2021 hielten die Rekurrierenden an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 28. Mai 2021 teilte die Bauherrschaft mit, auf Erstat-

tung einer Duplik zu verzichten, und verwies zugleich unter ergänzenden Ausführungen auf die im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05013 eingereichten weiteren Unterlagen. Die Bausektion nahm mit Eingabe vom 7. Juni 2021 (im Sinne der mit Präsidialverfügung vom 12. Mai 2021 ergangenen Aufforderung) zur Frage der massgeblichen Pläne Stellung und verzichtete zugleich auf Erstattung einer Duplik. Mit Eingabe vom 28. Juni 2021 liessen sich die Rekurrierenden nochmals vernehmen.

J.

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05017 teilte die Baudirektion mit Schreiben vom 1. März 2021 mit, dass sie mangels inhaltlicher Betroffenheit auf eine Stellungnahme verzichte. Die Bausektion beantragte mit Vernehmlassung vom 24. März 2021 die Abweisung des Rekurses. Die Bauherrschaft beantragte mit Vernehmlassung vom 25. März 2021, der Rekurs sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, und es seien die angefochtenen Entscheide im überprüften Umfang zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

Mit Replik vom 3. Mai 2021 hielten die Rekurrierenden an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 28. Mai 2021 teilte die Bauherrschaft mit, auf Erstattung einer Duplik zu verzichten, und verwies zugleich unter ergänzenden Ausführungen auf die im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05013 eingereichten weiteren Unterlagen. Die Bausektion duplizierte mit Eingabe vom 7. Juni 2021 und nahm zugleich (im Sinne der mit Präsidialverfügung vom 10. Mai 2021 ergangenen Aufforderung) zur Frage der massgeblichen Pläne Stellung. Die Baudirektion liess sich innert Frist nicht vernehmen.

K.

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05018 teilte die Baudirektion mit Schreiben vom 1. März 2021 mit, dass sie mangels inhaltlicher Betroffenheit auf eine Stellungnahme verzichte. Die Bausektion beantragte mit Vernehmlassung vom 24. März 2021 die Abweisung des Rekurses. Die Bauherrschaft beantragte mit Vernehmlassung vom 25. März 2021, der Rekurs sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, und es seien die angefochtenen Entscheide im überprüften Umfang zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

Mit Replik vom 10. Mai 2021 hielten die Rekurrierenden an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 28. Mai 2021 teilte die Bauherrschaft mit, auf Erstattung einer Duplik zu verzichten, und verwies zugleich unter ergänzenden Ausführungen auf die im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05013 eingereichten weiteren Unterlagen. Die Bausektion duplizierte mit Eingabe vom 7. Juni 2021 und nahm zugleich (im Sinne der mit Präsidialverfügung vom 11. Mai 2021 ergangenen Aufforderung) zur Frage der massgeblichen Pläne Stellung. Die Baudirektion liess sich innert Frist nicht vernehmen.

L.

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05019 beantragte die Bausektion mit Vernehmlassung vom 24. März 2021 die Abweisung des Rekurses. Die Bauherrschaft beantragte mit Vernehmlassung vom 25. März 2021, der Rekurs sei abzuweisen und es seien die angefochtenen Entscheide im überprüften Umfang zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

Die Rekurrierenden verzichteten stillschweigend auf Einreichung einer Replik. Die Bausektion nahm mit Eingabe vom 7. Juni 2021 (im Sinne der mit Präsidialverfügung vom 10. Mai 2021 ergangenen Aufforderung) zur Frage der massgeblichen Pläne Stellung.

M.

Im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05020 teilte die Baudirektion mit Schreiben vom 1. März 2021 mit, dass sie mangels inhaltlicher Betroffenheit auf eine Stellungnahme verzichte. Die Bausektion beantragte mit Vernehmlassung vom 24. März 2021 die Abweisung des Rekurses. Die Bauherrschaft beantragte mit Vernehmlassung vom 25. März 2021, der Rekurs sei abzuweisen und es seien die angefochtenen Entscheide im überprüften Umfang zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten "der Rekurrierenden".

Mit Replik vom 30. April 2021 hielt der Rekurrent an seinen Anträgen fest. Mit Eingabe vom 28. Mai 2021 teilte die Bauherrschaft mit, auf Erstattung einer Duplik zu verzichten, und verwies zugleich unter ergänzenden Ausführungen auf die im Rekursverfahren G.-Nr. R1S.2021.05013 eingereich-

ten weiteren Unterlagen. Die Bausektion nahm mit Eingabe vom 7. Juni 2021 (im Sinne der mit Präsidialverfügung vom 10. Mai 2021 ergangenen Aufforderung) zur Frage der massgeblichen Pläne Stellung und verzichtete zugleich auf Erstattung einer Duplik. Die Baudirektion liess sich innert Frist nicht vernehmen.

N.

Auf Wunsch der Bauherrschaft waren die sechs Rekursverfahren jeweils mit Stempelverfügung vom 29. März 2021 sistiert und mit Präsidialverfügung vom 8. April 2021 fortgesetzt worden.

O.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekursverfahren G.-Nrn. R1S.2021.05013, R1S.2021.05016, R1S.2021.05017, R1S.2021.05018, R1S.2021.05019 und R1S.2021.05020 betreffen dasselbe Bauvorhaben, weshalb sie aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen sind.

2.

Die Rekurrierenden sind Eigentümer von Grundstücken, die sich teilweise in unmittelbarer Nachbarschaft, teilweise in naher Distanz (maximal knapp 70 m im Falle des Rekurrenten im Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05020) des Bauvorhabens befinden (Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05013: Grundstück Kat.-Nr. 4; Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05016: Grundstücke Kat.-Nrn. 5 [B. B.], 6 [E. S.] und 7 [U. L.]; Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05017: Grundstück

Kat.-Nr. 8; Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05018: Grundstück Kat.-Nr. 9; Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05019: Grundstück Kat.-Nr. 10; Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05020: Grundstück Kat.-Nr. 11). Sie rügen unter anderem eine ungenügende Einordnung (Verfahren G.-Nrn. R1S.2021.05013, R1S.2021.05016, R1S.2021.05017 und R1S.2021.5018) sowie eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit (Verfahren G.-Nrn. R1S.2021.05013, R1S.2021.05017, R1S.2021.5018, R1S.2021.05019 und R1S.2021.05020). Angesichts der Dimensionen des geplanten Bauvorhabens, des Umstands, dass sich gemäss dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) die Grundstücke sämtlicher Rekurrierenden gemeinsam mit den Baugrundstücken innerhalb der Baugruppe [...] gemäss Objektblatt Nr. [...], Zürich [...] befinden, sowie des weiteren Umstands, dass die rekurrentischen Grundstücke an der N.-Strasse liegen, über welche die Erschliessung der Baugrundstücke geplant ist, sind die Rekurrierenden aller sechs Rekursverfahren gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) grundsätzlich zur Rekuserhebung legitimiert. Dies wird denn auch seitens der Rekursgegnerschaft nicht im Grundsatz bestritten. Soweit rügespezifisch beantragt wird, auf die Rekurse nicht einzutreten, ist darauf im Kontext der entsprechenden Rüge näher einzugehen (vgl. E. 5.3.1). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Rekurse in allen sechs Rekursverfahren einzutreten.

3.

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheiderelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

4.

Die drei in einer Reihe liegenden Baugrundstücke befinden sich in der Wohnzone W6 gemäss BZO der Stadt Zürich. Sie grenzen im Osten an die B.-Strasse, die zusammen mit dem östlich davon gelegenen Gebiet zur Zentrumszone Z5 gehört. Die auf den Bauparzellen befindlichen Gebäude sind Teil des östlichen Abschlusses der Siedlung N., welche als Baugruppe

[...] gemäss Objektblatt Nr. [...], Zürich [...], im ISOS erfasst ist. Die entsprechende Umschreibung lautet: "Siedlung N.: zweigeschossige, schlichte Doppelhäuser mit Satteldach, hufeisenförmig beidseits einer gegabelten Seitenstrasse angeordnet, mit Nutz- und Ziergärten und einem zentralen Gartenhof; im Westen mehrteilig zu einer raumwirksamen Zeile zusammengebaut und akzentuiert durch gleichmässige Baumreihe, 1928-30". Vermerkt sind weiter eine besondere räumliche Qualität, eine gewisse architekturhistorische Qualität und eine gewisse Bedeutung sowie das Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz). Auch die weiteren Parzellen, auf denen sich die genannte Baugruppe befindet, sind gemäss BZO der Stadt Zürich der Wohnzone W6 zugewiesen. Geplant ist, das derzeit auf den Baugrundstücken Kat.-Nrn 1 (Norden) und 2 (Mitte) befindliche Gebäude B.-Strasse 3/4/5 (Vers.-Nrn. 1 und 2) abzurechen und stattdessen ein sich über alle drei Bauparzellen erstreckendes Mehrfamilienhaus zu errichten, das auf dem Grundstück Kat.-Nr. 3 (Süden) mit dem dort befindlichen (und im Rahmen des vorliegenden Bauvorhabens umgebauten) Gebäude B.-Strasse 1 (Vers.-Nr. 3) zusammengebaut würde. Die Bauparzellen befinden sich im Gewässerschutzbereich Au, wobei das geplante Untergeschoss teilweise unter dem Grundwasserspiegel zu liegen kommt bzw. Einbauten in den Grundwasserträger erfolgen. Entsprechend ist für das Bauvorhaben mit Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich BVV-Nr. 19-2078 vom 22. August 2019 unter anderem eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmebewilligung im Sinne von Ziffer 211 Abs. 2 Anhang 4 der Gewässerschutzverordnung (GSchV) erteilt worden.

5.1.1

Die Rekurrierenden der Verfahren G.-Nrn. R1S.2021.05013, R1S.2021.05017 und R1S.2021.05018 rügen unter anderem, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung stelle die Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahmebewilligung regelmässig eine Bundesaufgabe dar. Damit seien die Vorgaben des ISOS direkt anwendbar und das Inventarobjekt [...], Zürich [...], [...] verdiene grundsätzlich die ungeschmälernte Erhaltung, wobei ein Abweichen hiervon nur in Erwägung gezogen werden könne, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstünden. Im Baubewilligungsverfahren hätte daher eine qualifizierte und strukturierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) durchgeführt werden

müssen. Zudem hätte ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und/oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) eingeholt werden müssen.

5.1.2

Die kommunale Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung zunächst zur heutigen Zonierung fest, anstelle der in den 1980er-Jahren angestrebten Zuweisung zur Wohnzone W2 sei aufgrund eines von diversen Grundeigentümern der Siedlung N. angestregten Rechtsmittelverfahrens für das fragliche Gebiet per 2. September 2000 eine Zuweisung zur Wohnzone W5 erfolgt. Mit der am 1. November 2018 in Kraft gesetzten Teilrevision der städtischen BZO sei aufgrund der Änderung der Geschosshöhenregelungen für Wohnzonen die Wohnzone W6 festgesetzt worden. In denkmalschutzrechtlicher Hinsicht wird sodann darauf hingewiesen, die Siedlung sei nie im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung aufgeführt gewesen. Mit rechtskräftigem Stadtratsbeschluss vom 29. September 2017 (act. 10.4) sei auf eine Unterschutzstellung verzichtet worden. Zur vorstehend referierten Rüge führt die Bausektion aus, primär sei das ISOS in der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen; im Baubewilligungsverfahren sei es dagegen - ausser bei Erfüllung von Bundesaufgaben - nur insoweit von Bedeutung, als ein Bauprojekt den Anliegen des Heimatschutzes hinreichend Rechnung zu tragen habe. Für die Stadt Zürich sei das ISOS am 1. Oktober 2016 in Kraft gesetzt worden, wobei 76 % aller städtischen Bauzonen mit ISOS-Erhaltungszielen belegt worden seien, davon 11 % mit Erhaltungsziel A. Je nachdem, wie die Erfüllung einer Bundesaufgabe definiert werde, wäre somit eine ganz beträchtliche Zahl von Baugesuchen in der Stadt Zürich der ENHK oder der EKD zu unterbreiten. Gemäss Art 78 der Bundesverfassung (BV) falle der Natur- und Heimatschutz in die Zuständigkeit der Kantone und nur äusserst begrenzt in diejenige des Bundes. Beim Heimat- und Ortsbildschutz handle es sich in allererster Linie um eine lokale Angelegenheit, wobei der Kanton Zürich seinen entsprechenden Pflichten vollumfänglich nachgekommen sei; bundesrechtlicher Eingriffe in seinen Zuständigkeitsbereich bedürfe es nicht. Wenn der Bundesrat auf dem blossen Verordnungsweg auf Antrag des Bundesamtes für Kultur und damit ohne demokratische Legitimation 76 % der Stadtzürcher Bauzonen dem ISOS unterstelle, so sei dies als massive Verletzung von Art. 78 Abs. 1 BV bzw. als Verletzung des Legalitäts- und des Verhältnismässigkeitsprinzips zu werten. Dies umso mehr, als

dadurch die raumplanungsrechtlich gebotene Verdichtung schwerwiegend beeinträchtigt werde. Aus der in Art. 78 Abs. 2 BV verankerten Selbstverpflichtung des Bundes zur Rücksichtnahme auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes wie auch aus den einschlägigen Bestimmungen des NHG gehe nicht andeutungsweise hervor, dass von der Erfüllung einer Bundesaufgabe auszugehen sein solle, wenn eine Behörde ein Bundesgesetz anwende. Das vom ISOS geschützte Ortsbild trete einzig und allein über dem Erdboden in Erscheinung, dass sich darunter Grundwasser befinde, wirke sich auf das Ortsbild nicht aus. Zumindest in Bezug auf den Ortsbildschutz sei es daher verfehlt, wenn das Bundesgericht bei Bewilligungen bezüglich Eingriffen ins Grundwasser die Erfüllung einer Bundesaufgabe konstruiere. Das Vorhandensein einer Bundesaufgabe sei damit von reinen Zufälligkeiten abhängig. Auch führe die bundesgerichtliche Auslegung des Begriffs der Erfüllung einer Bundesaufgabe zu einer erheblichen Einschränkung der Baufreiheit der Grundeigentümer. Die Stadt Zürich habe das ISOS bei der am 1. November 2018 in Kraft gesetzten Teilrevision der BZO berücksichtigt. Für die Siedlung N. sei zudem nach der Festsetzung des ISOS auf eine Unterschutzstellung verzichtet worden. Es bestehe keine Veranlassung, das ISOS im konkreten Fall direkt anzuwenden.

Die Bauherrschaft verweist ebenfalls auf die Entstehungsgeschichte der aktuellen Zonierung und den unangefochten gebliebenen Verzicht auf Unterschutzstellung. Auch bei letzterem sei das ISOS im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung berücksichtigt worden. In diesem Kontext sei es rechtsmissbräuchlich, wenn die Rekurrierenden erstmals im Zusammenhang mit dem konkreten Bauvorhaben das ISOS ins Spiel bringen würden. Diese Kritik hätte bereits im Rahmen der Teilrevision 2014 der Nutzungsplanung vorgebracht werden müssen. Da die Rekurrierenden weder gegen diese BZO-Teilrevision noch gegen den Nichtunterschutzstellungsentscheid rekurrierten, hätten sie die Schaffung von nochmals erhöhten Baumöglichkeiten gemäss der Wohnzone W6 und deren Verträglichkeit mit den Festlegungen des ISOS akzeptiert. Ihre heutige Kritik laufe auf eine Neuüberprüfung dieser Baumöglichkeiten hinaus, wobei aber die Voraussetzungen einer akzessorischen Überprüfung des Nutzungsplans nicht erfüllt seien. Auf den Rekurs sei daher hinsichtlich der Rüge der Nichtberücksichtigung des ISOS gar nicht einzutreten. Im Übrigen tangiere das Bauprojekt keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 3 NHG. Die betroffene Bundesaufgabe müsste Auswirkungen auf Natur und Heimat zeitigen und

raumrelevant sein, was auf die fragliche gewässerschutzrechtliche Bewilligung nicht zutrefte. Der vom Bundesgericht eingeführte Automatismus, wonach wegen einer solchen Bewilligung ein Gutachten der ENHK und eine Interessenabwägung gemäss Art. 6 NHG nötig sein sollten, führe zu stossenden Ergebnissen, da die Beschaffenheit des Untergrunds keinen Sachzusammenhang zum Ortsbildschutz aufweise. Das vom Bundesgericht verwendete Abgrenzungskriterium sei unpraktikabel und willkürlich, weshalb das Baurekursgericht ersucht werde, der bundesgerichtlichen Praxis im vorliegenden Fall die Anwendung zu versagen.

5.1.3

Im Rahmen der Repliken wird seitens der Rekurrierenden in den Verfahren G.-Nrn. R1S.2021.05013 und R1S.2021.05018 dargelegt, der Bund habe weder mit dem NHG noch mit dem Erlass des ISOS seine Kompetenzen überschritten und die verfassungsmässige Kompetenzordnung verletzt. Selbst wenn dem aber so wäre, könnte die Vorinstanz daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten, da Art. 190 BV massgebend sei.

Dem hält die Bausektion in ihrer Duplik entgegen, trotz Fehlens einer umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit seien Bundesgesetze jedenfalls verfassungskonform auszulegen, wobei aber bezüglich des ISOS ganz erhebliche Zweifel an der Verfassungskonformität bestünden. Bei der Anwendung von derartigem Bundesrecht sei Zurückhaltung geboten, während die bundesgerichtliche Auslegung des Begriffs der Erfüllung einer Bundesaufgabe ungerechtfertigt extensiv sei.

5.2.1

Gemäss Art. 78 BV sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig (Abs. 1). Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet (Abs. 2). Er kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern (Abs. 3).

5.2.2

Unter Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV ist gemäss Art. 2 Abs. 1 NHG insbesondere zu verstehen: die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen (lit. a); die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen (lit. b); die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen (lit. c). Gemäss Art. 3 NHG sorgen der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Abs. 1). Sie erfüllen diese Pflicht indem sie unter anderem Konzessionen und Bewilligungen nur unter Bedingungen oder Auflagen erteilen oder aber verweigern (Abs. 2 lit. b), wobei eine Massnahme nicht weitergehen darf, als es der Schutz des Objektes und seiner Umgebung erfordert (Abs. 3 Satz 2).

Art. 5 NHG hält unter anderem fest, dass der Bundesrat nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten nationaler Bedeutung erstellt (Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1), wobei die für die Auswahl der Objekte massgebenden Grundsätze in den Inventaren darzulegen sind (Abs. 1 Satz 2); die Inventare sind regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen, wobei über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten nach Anhören der Kantone der Bundesrat entscheidet; die Kantone können von sich aus eine Überprüfung beantragen (Abs. 2 Satz 2 und 3).

Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten

ten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst eine Kommission im Sinne von Art. 25 Abs. 1 NHG (gemäss welcher Bestimmung der Bundesrat eine oder mehrere beratende Kommissionen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege bestellt) zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten, in dem sie angibt, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Abwägung aller Interessen durch die Entscheidbehörde (Art. 7 Abs. 3 NHG). Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Kanton zuständig, so obliegt gemäss Art. 7 Abs. 1 Satz 2 NHG die Beurteilung, ob ein Gutachten durch eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG erforderlich ist, der kantonalen Fachstelle nach Art. 25 Abs. 2 NHG (wobei gemäss letztgenannter Bestimmung die Kantone Fachstellen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege bezeichnen).

Art. 10 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) hält fest, dass bei der Erfüllung von Bundesaufgaben Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, keine Beeinträchtigung der Objekte darstellen und zulässig sind (Abs. 1 Satz 1). Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein überwiegendes Interesse rechtfertigen lassen (Abs. 1 Satz 2). Bei schwerwiegenden Eingriffen in ein Objekt bei Erfüllung einer Bundesaufgabe darf eine Interessenabwägung nur vorgenommen werden, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von nationaler Bedeutung vorliegen (Abs. 2 Satz 1). Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts sind nur zulässig, wenn sie sich durch ein überwiegendes Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen (Abs. 2 Satz 2).

5.2.3

Art. 19 des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) hält fest, dass die Kantone ihr Gebiet nach der Gefährdung der ober- und der unterirdischen Gewässer in Gewässerschutzbereiche einteilen (Abs. 1 Satz 1). In den besonders ge-

fährdeten Bereichen bedürfen die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten einer kantonalen Bewilligung, wenn sie die Gewässer gefährden können (Abs. 2). Zu den besonders gefährdeten Bereichen zählt namentlich der Gewässerschutzbereich A_u zum Schutz nutzbarer unterirdischer Gewässer (Art. 29 Abs. 1 lit. a GSchV; vgl. auch Ziff. 111 Anhang 4 GSchV). Gemäss Ziff. 211 Abs. 2 Anhang 4 GSchV dürfen im Gewässerschutzbereich A_u keine Anlagen erstellt werden, die unter dem mittleren Grundwasserspiegel liegen; die Behörde kann Ausnahmen bewilligen, soweit die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens 10 Prozent vermindert wird.

5.3.1

Unbestritten ist zwischen den Parteien zunächst, dass das zur Beurteilung stehende Bauvorhaben einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung bedarf, was gemäss rekurrentischer Argumentation als Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne des NHG zu qualifizieren ist. An dieser Ausgangslage hat sich insbesondere auch durch die seitens der Bauherrschaft im Rahmen der Duplik ins Recht gelegten Pläne gemäss der von ihr eingereichten Abänderungseingabe nichts geändert. Gemäss dem entsprechenden Schnittplan (act. 21.6 des Rekursverfahrens G.-Nr. R1S.2021.05013) wird zwar die Unterkante des Untergeschosses um 0,3 m höher gelegt, womit sie aber immer noch unter dem mittleren Grundwasserspiegel zu liegen kommt.

Unbehelflich ist sodann das Vorbringen der Bauherrschaft, wonach auf die Rüge, dass zufolge Erfüllung einer Bundesaufgabe die spezifische Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG vorzunehmen gewesen wäre und eine Begutachtungspflicht gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG bestehe, gar nicht einzutreten sei, da eine das ISOS mit einbeziehende Interessenabwägung bereits im Rahmen der nutzungsplanerischen Festlegung sowie des Nichtunterschützstellungsentscheids erfolgt sei. Hinsichtlich der Nutzungsplanung ist zunächst festzuhalten, dass die zum baulichen Bestand in einem Spannungsverhältnis stehende Zonierung primär bereits durch Zuweisung zur Wohnzone W5 im Jahr 2000 erfolgt ist, während die im Jahr 2018 erfolgte Aufzonung in die Wohnzone W6 lediglich der generellen Änderung der Geschosshöhenregelungen im Sinne der Streichung des vormals zulässigen anrechenbaren Untergeschosses geschuldet ist. Der nutzungsplane-

risch massgebliche Schritt erfolgte demnach von vornherein in einem Zeitpunkt, in dem das ISOS für die Stadt Zürich noch gar nicht in Kraft gesetzt war. Vor allem aber besteht im Rahmen der (allgemeinen) Nutzungsplanung hinsichtlich des ISOS lediglich eine Pflicht zur Berücksichtigung (vgl. nur BGE 135 II 209, E. 2, insb. 2.1, und E. 3), mit der jedoch weder die spezifische Interessenabwägung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG noch eine Begutachtungspflicht im Sinne von Art. 7 Abs. 2 NHG einhergeht, zumal es sich bei der (allgemeinen) Nutzungsplanung anerkanntermassen (von hier nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen) gerade nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt. Entsprechend kann die nutzungsplanerische Zuweisung eines Gebiets zu einer Zone mit baulichen Möglichkeiten, deren Realisierung im Widerspruch zu einem im ISOS umschriebenen Erhaltungsziel steht, auch dann, wenn diese Zuweisung *nach* Inkraftsetzung des ISOS ergangen ist, nicht zur Folge haben, dass im Rahmen eines konkreten Bauvorhabens, mit dem die Erfüllung einer Bundesaufgabe einhergeht, die spezifischen Vorgaben von Art. 6 f. NHG nicht mehr zur Anwendung gelangen würden. Andernfalls hätte es ein kommunales Gemeinwesen in der Hand, durch entsprechende nutzungsplanerische Festlegungen den im NHG für Konstellationen der Erfüllung von Bundesaufgaben statuierten verstärkten Schutz von ISOS-Objekten auszuhebeln. Dass dies nicht angehen kann, erhellt schon daraus, dass sich diese Folge auch in Konstellationen (wie etwa der Ausnahmegewilligung für Erstellung von Bauten und Anlagen im Gewässerraum; vgl. BGE 143 II 77, E. 3) ergäbe, in denen es sich unstreitig um die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne des NHG handelt (wobei diese letztgenannte, vorliegend strittige und in E. 5.3.2 f. abgehandelte Frage von der Eintretensfrage strikt zu trennen ist). Entgegen der Bauherrschaft geht es hierbei denn auch nicht um eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung. Aus den gleichen Gründen vermag sodann auch der blosse Einbezug des ISOS im Rahmen der im Nichtunterschützstellungsentscheid vorgenommenen Interessenabwägung (vgl. act. 10.4 S. 5) die bei einem nachmals zu beurteilenden, mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe einhergehenden Bauvorhaben vorzunehmende spezifische Interessenabwägung und Begutachtung im Sinne von Art. 6 f. NHG nicht zu ersetzen. Die Rekurrierenden sind demnach zur entsprechenden Rüge, wonach die genannten Vorgaben vorliegend zu Unrecht unbeachtet geblieben seien, berechtigt, weshalb entgegen der Bauherrschaft auf ihren Rekurs auch insoweit einzutreten ist.

5.3.2

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat die Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung ausdrücklich als Anwendungsfall der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne des NHG qualifiziert. Der in diesem Zusammenhang regelmässig als einschlägig bezeichnete Entscheid BGr 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014 (vgl. die unkommentierten Erwähnungen bei Jean-Baptiste Zufferey, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, hrsg. von Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 2 Rz. 43; Alexander Rey, Handbuch Öffentliches Baurecht, hrsg. von Alain Griffel/Hans U. Liniger/Heribert Rausch/Daniela Thurnherr, Zürich 2016, Rz. 4.68), auf den auch die Parteien des vorliegenden Rekursverfahrens ausschliesslich Bezug nehmen, hält hierzu Folgendes fest: Strittig war die Erstellung des Neubaus eines Bankgebäudes mit Einstellhalle in Sarnen, in deren Rahmen es zum teilweisen Abbruch einer im ISOS erfassten Klostermauer auf der angrenzenden Parzelle gekommen wäre. Bestandteil der Baubewilligung bildete die Gewässerschutzbewilligung für das Bauen im Gewässerschutzbereich A_u. Das Bundesgericht führte aus, Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG sei in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betreffe, die in die Zuständigkeit des Bundes falle, bundesrechtlich geregelt sei und einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweise. Das sei einerseits der Fall, wenn die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezwecke; andererseits sei eine Bundesaufgabe zu bejahen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich berge (BGr 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014, E. 3.4, m.w.H.). Im zu beurteilenden Fall greife die Rechtsprechung, wonach die Erteilung von durch das Bundesrecht geregelten Spezialbewilligungen, insbesondere von gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligungen, eine Bundesaufgabe darstelle; der Gewässerschutz bezwecke zumindest auch den Schutz von Natur und Landschaft. Dass diese Bewilligung ein Vorhaben im Baugebiet betreffe, sei nicht entscheidend. Zwar stelle die Vergabe von Baubewilligungen im Baugebiet grundsätzlich eine kantonale Aufgabe dar. Die Bewilligungsbehörde handle jedoch vorliegend zugleich in Erfüllung einer Bundesaufgabe, da das Bauprojekt einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung bedürfe und der Neubau im historischen Zentrum von Sarnen zu stehen kommen solle, welches als

"Stadt/Flecken" durch das ISOS geschützt sei. Der erforderliche Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sei damit ohne Weiteres gegeben (a.a.O., E. 3.5, m.w.H.). Folge waren die Pflicht zur Einholung eines Gutachtens im Sinne von Art. 7 Abs. 2 NHG sowie das Erfordernis der spezifischen Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG, wobei das Bundesgericht ausdrücklich festhielt, solle der durch Art. 6 f. NHG angestrebte verstärkte Schutz nicht unterlaufen werden, seien an das Kriterium der möglichen Beeinträchtigung geringe Anforderungen zu stellen und sei dieses immer dann erfüllt, wenn die zuständige Stelle eine Beeinträchtigung (im Sinne der Inventare) nicht mit Sicherheit ausschliessen könne (a.a.O., E. 3.6 f.).

Dieser Entscheid ist in der späteren bundesgerichtlichen Rechtsprechung bestätigt worden, namentlich in dem im Jahr 2019 publizierten Entscheid BGE 145 II 176: Gegenstand bildete ein für ein einzelnes, in der Stadt Schaffhausen gelegenes Grundstück erstellter privater, auf einem Richtprojekt beruhender Quartierplan. Das fragliche Quartier war im ISOS aufgeführt und befand sich im Grundwasserschutzbereich A_u. Dabei war zunächst zu klären, ob Schutzvorschriften des NHG überhaupt anwendbar seien, da noch kein konkretes Bauvorhaben, sondern erst der private Quartierplan vorlag. Dies wurde mit der Begründung bejaht, bei letzterem handle es sich im konkreten Fall um einen projektbezogenen Sondernutzungsplan, dessen Detaillierungsgrad jedenfalls teilweise einer eigentlichen Baubewilligung entspreche. Damit komme dem strittigen Quartierplan zumindest insoweit, als er die baulichen Möglichkeiten bereits verbindlich konkretisiere, die Wirkung einer Baubewilligung zu (BGE 145 II 176, E. 4). Wie aus dieser Begründung hervorgeht, war somit Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Schutzvorschriften des NHG im fraglichen Fall gerade der Umstand, dass der Quartierplan hinsichtlich seiner Wirkungen mit einer Baubewilligung gleichgesetzt werden konnte. Die im Anschluss daran vorgenommene Prüfung der Frage, ob überhaupt von einer Bundesaufgabe auszugehen sei, erfolgte somit ausdrücklich unter der Prämisse, dass die entsprechenden Überlegungen primär im Rahmen einer Baubewilligung (wie sie im vorliegenden Rekursverfahren zur Beurteilung steht) einschlägig seien. Was nun die entsprechende Frage selbst anbelangt, so bestätigte das Bundesgericht bereits in der ebenfalls publizierten Erwägung 3.4, dass nach der Rechtsprechung eine Bundesaufgabe unter anderem bei der Erteilung von gewässerschutzrechtlichen Ausnahmebewilligungen vorliege. Näheres

lässt sich sodann den nicht publizierten Erwägungen 5 und 6 entnehmen (insoweit BGr 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019): Das Bundesgericht hielt fest, der angefochtene Quartierplan lasse die Erstellung eines Untergeschosses zu, mit welchem der Grundwasserspiegel (wenngleich nur geringfügig) unterschritten werde. Da diese Unterschreitung eine bundesrechtliche Ausnahmegewilligung nach Ziff. 211 Abs. 2 Anhang 4 GSchV erfordere, liege eine Bundesaufgabe gemäss Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG vor (a.a.O., E. 5.2). Weiter wies das Bundesgericht ausdrücklich darauf hin, der Beschwerdegegnerin als Grundeigentümerin wäre es freigestanden, im Rahmen des Möglichen von vornherein einen Quartierplan zu erarbeiten, der keine Unterschreitung des Grundwasserspiegels zugelassen hätte, um den qualifizierten Anforderungen des Bundesrechts beim Vorliegen einer Bundesaufgabe zu entgehen; wenn sie die zusätzliche Möglichkeit einer tiefer reichenden Baute anstrebe, müsse sie auch die damit verbundenen Nachteile in Kauf nehmen (a.a.O., E. 5.2). Folge war die Pflicht zur Einholung eines Gutachtens gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG, da davon ausgegangen wurde, der Quartierplan wirke sich erheblich auf das im ISOS geschützte Ortsbild der Stadt Schaffhausen aus (a.a.O., E. 5.3). Ausserdem war eine spezifische Interessenabwägung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG vorzunehmen (a.a.O., E. 6).

In neuester Zeit wurde die fragliche Rechtsprechung insbesondere in BGr 1C_53/2019 vom 3. Juni 2020, E. 6, implizit bestätigt, wo hinsichtlich des Bebauungsplans Salesianum in der Stadt Zug das Vorliegen einer Bundesaufgabe im Sinne des NHG und die damit einhergehende direkte Anwendbarkeit des ISOS lediglich deshalb verneint wurde, weil voraussichtlich gerade keine Ausnahmegewilligung gemäss Ziff. 211 Abs. 2 Anhang 4 GSchV erforderlich sei.

5.3.3

Im vorliegenden Fall ist bezüglich der Anwendungsvoraussetzungen von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 NHG zunächst unstreitig, dass die auf den Baugrundstücken befindlichen Gebäude zusammen mit den anderen Gebäuden der Siedlung N. als Baugruppe mit Erhaltungsziel A im ISOS erfasst sind (vgl. E. 4). Als unproblematisch erweist sich weiter der Aspekt der in Art. 7 Abs. 2 NHG genannten erheblichen Beeinträchtigung: Nachdem das Gebäude auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 1 und 2 vollständig abgebrochen werden soll und zudem durch den Massstabssprung des ge-

planten sechsgeschossigen Gebäudes die räumliche Qualität der bestehenden Siedlung nachhaltig verändert würde, ist ohne Weiteres von einer erheblichen Beeinträchtigung des Inventarobjekts aufgrund des geplanten Bauvorhabens auszugehen.

Unbehelflich ist sodann die Argumentation der Bausektion, wonach bereits die konkrete Festlegung des ISOS für die Stadt Zürich nicht verfassungskonform sei und grundlegende Rechtsprinzipien verletze. Während die in Art. 5 NHG vorgesehene Erstellung von Bundesinventaren ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 78 Abs. 2 BV findet, konkretisieren insbesondere Art. 8 f. VISOS die für die Bewertung massgeblichen Kriterien. Da die entsprechende Beurteilung nach wissenschaftlichen Massstäben erfolgt, muss eine vorgegebene quantitative Beschränkung, wie sie der Bausektion vorzuschweben scheint, von vornherein entfallen.

Die im vorliegenden Rekursverfahren massgebliche Frage ist demgegenüber, ob in der konkret zu beurteilenden Konstellation von der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne des NHG und damit der direkten Anwendbarkeit des ISOS (mit der Folge des Erfordernisses einer Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG und der Gutachtenspflicht gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG) auszugehen ist. Allerdings steht insoweit nicht die Verfassungsmässigkeit der entsprechenden NHG-Bestimmungen zur Diskussion, weshalb der teilweise seitens der Rekurrierenden erfolgte Verweis auf Art. 190 BV, der die Massgeblichkeit von Bundesgesetzen für die rechtsanwendenden Behörden statuiert, nichts zur Klärung der strittigen Rechtsfrage beiträgt. Entscheidend ist vielmehr, welche Konstellationen von dem in Art. 78 Abs. 2 sowie Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 NHG verwendeten Begriff der Erfüllung von Bundesaufgaben erfasst sind bzw. ob sich das vorstehend skizzierte Verständnis des Bundesgerichts (vgl. E. 5.3.2) als zutreffend erweist oder ob eine Abweichung von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben geboten erscheint.

Insoweit ist nun zunächst zu konstatieren, dass sich die seitens der Rekursgegnerschaft verfochtene Differenzierung, welche das Bundesgericht zu Unrecht unberücksichtigt lasse, sachlich nachvollziehen lässt. Letztlich geht es um die Frage, ob derjenige Aspekt eines Bauvorhabens, aufgrund dessen von der Erfüllung einer Bundesaufgabe auszugehen ist, zugleich

der Aspekt sein muss, aufgrund dessen das Bauvorhaben zur Beeinträchtigung eines Inventarobjekts führen kann, in diesem Sinn also zwischen Bundesaufgabe und Beeinträchtigung ein unmittelbarer Zusammenhang bestehen muss, oder ob der bloss mittelbare Zusammenhang, dass beide Aspekte Teil bzw. Resultat eines bestimmten Bauvorhabens sind, genügt. In diesem Sinn wäre von einem unmittelbaren Zusammenhang beispielsweise dann auszugehen, wenn ein Bauvorhaben in einem Ortsbild von nationaler Bedeutung eine Ausnahmegewilligung für die Erstellung einer Baute im Gewässerraum (gemäss Art. 41c Abs. 1 GSchV) benötigt, da der die Bundesaufgabe begründende Aspekt der konkreten räumlichen Lage der Baute zugleich die mögliche Beeinträchtigung des Inventarobjekts nach sich zieht. Demgegenüber hängt vorliegend der die Bundesaufgabe begründende Aspekt der Einbauten im Grundwasserträger nur insofern mit der Beeinträchtigung des Inventarobjekts durch das Bauvorhaben zusammen, als die Einbauten ebenfalls Teil dieses Bauvorhabens sind, ohne dass sie sich aber selber negativ auf das Ortsbild auszuwirken vermöchten. In diesem Sinn geht es denn auch nicht wirklich um die Frage, ob es sich bei der gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung für Einbauten im Grundwasserträger um eine Bundesaufgabe handelt (was angesichts des offenkundigen Bezugs zum Natur- und Landschaftsschutz an sich nicht zweifelhaft sein kann), sondern darum, ob es sich aufgrund einer entsprechenden Bundesaufgabe (bzw. in der vorstehend umschriebenen Konstellation eines bloss mittelbaren Zusammenhangs zwischen Bundesaufgabe und Beeinträchtigung eines Inventarobjekts) rechtfertigt, von der direkten Anwendbarkeit des ISOS auszugehen.

Auch wenn sich nun das Differenzierungskriterium, aufgrund dessen die genannten Konstellationen vom Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 NHG ausgeschlossen werden könnten, klar fassen lässt, heisst dies nicht, dass eine entsprechende Differenzierung zwingend wäre. Insbesondere lässt sie sich ihrerseits nicht unmittelbar und unzweideutig aus dem NHG ableiten, so dass es sich zunächst lediglich um eine mit dem bundesgerichtlichen Verständnis konkurrierende Auslegung (zwecks Bestimmung des Anwendungsbereichs) der entsprechenden Normen handelt. Der Wortlaut, wonach "bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe" etwas Bestimmtes gilt, lässt jedenfalls keine Rückschlüsse auf einen allfälligen Ausschluss der umschriebenen Konstellationen eines "mittelbaren" Bezugs zu. Auch ist der seitens der Rekursgegnerschaft monierte Umstand, dass bei

Einbezug dieser Konstellationen die direkte Anwendbarkeit des ISOS von Zufälligkeiten abhängen, letztlich dem in der Verfassung angelegten Konzept, wonach ISOS-Objekte je nachdem, ob die Erfüllung einer Bundesaufgabe in Frage steht oder nicht, einen unterschiedlich starken Schutz erfahren, in gewisser Weise inhärent. So wird in der Literatur beispielsweise auf die (gegenüber der vorliegend zu behandelnden Frage quasi umgekehrt gelagerte) Unstimmigkeit hingewiesen, dass bei Veränderungen im Dachbereich eines im ISOS erfassten Objekts die Stärke des Schutzes davon abhängt, ob eine Lukarne (keine Bundesaufgabe) oder eine Solaranlage (Bundesaufgabe) erstellt werden soll (Peter Heer, Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS, BR 2019, S. 189 ff., 192). Mit dem blossen Aufweis von Inkongruenzen lässt sich deshalb letztlich keine Klärung des Anwendungsbereichs von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 NHG herbeiführen.

Als entscheidend erweist sich damit letztlich die verfassungsrechtliche Einordnung der genannten Bestimmungen. Wie erwähnt verweist die Bausektion (primär in anderem Kontext) auf die verfassungsrechtlich garantierte kantonale Zuständigkeit für den Natur- und Heimatschutz. In der Tat könnte die in Art. 78 Abs. 1 BV statuierte Kompetenzausscheidung grundsätzlich für eine einschränkende Bestimmung des Anwendungsbereichs derjenigen Normen sprechen, die durch zusätzliche prozedurale und materielle Vorgaben den Gestaltungsspielraum der Kantone in diesem Sachgebiet einschränken. Indessen stützen sich die entsprechenden Bestimmungen des NHG mit Art. 78 Abs. 2 BV ihrerseits ebenfalls auf eine Verfassungsgrundlage. Beide Stossrichtungen sind mithin in der Verfassung selbst angelegt und daher bei Auslegung und Anwendung der fraglichen NHG-Bestimmungen aufeinander abzustimmen. Dabei erscheint die bundesgerichtliche Linie durchaus nachvollziehbar: Gerade aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung kann hinsichtlich der ISOS-Objekte lediglich beim Vorliegen einer Bundesaufgabe ein verstärkter bundesrechtlicher Schutz zur Anwendung gebracht werden, wovon gemäss der bundesgerichtlichen Praxis offenbar bewusst in möglichst weitgehendem Ausmass und damit unter Ausserachtlassung möglicher Differenzierungen Gebrauch gemacht werden soll. Diese Gewichtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist in sich schlüssig, womit die entsprechende Umschreibung des Anwendungsbereichs von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 NHG entgegen der Bausektion gerade keine Korrektur unter dem Titel der "verfassungskonformen Auslegung" erfahren kann, auch wenn sich wie aufge-

zeigt für ein abweichendes Verständnis ebenfalls Argumente ins Feld führen liessen. Bei diesem Ergebnis besteht keine Veranlassung, vorliegend von der klaren und gefestigten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur direkten Anwendbarkeit des ISOS bei Bauvorhaben, die einer gewässer-schutzrechtlichen Ausnahmebewilligung bedürfen, abzuweichen.

Dies umso weniger, als die Darstellung der Konsequenzen dieser Rechtsprechung durch die Bausektion überzogen erscheinen: Unzutreffend ist zunächst, dass bei jeder Anwendung eines Bundesgesetzes von der Erfüllung einer Bundesaufgabe auszugehen wäre. Vielmehr ist hierfür, wie in E. 5.3.2 aufgezeigt, auch ein Bezug der fraglichen Regelung zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz erforderlich. Wenn die Bausektion sodann ausführt, bei jedem Baugesuch betreffend Realisierung einer Erdsonde müsste fortan in den im ISOS aufgeführten Bereichen durch die kantonale Fachstelle beurteilt werden, ob eine Begutachtung erforderlich sei, so ist daran zu erinnern, dass Art. 7 Abs. 2 NHG als Anwendungsvoraussetzung die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung verlangt, was bei Bauvorhaben, die sich auf die Realisierung einer Erdsonde beschränken, regelmässig verneint und eine entsprechende Beurteilung damit routinemässig abgegeben werden dürfte. Den Hinweis, wonach 76 % aller städtischen Bauzonen mit ISOS-Erhaltungszielen belegt seien, relativiert die Bausektion selbst durch die Präzisierung, wonach es sich nur bei 11 % um das Erhaltungsziel A handle. Das jeweilige Erhaltungsziel wird sich aber unweigerlich sowohl auf die (für die Begutachtungspflicht massgebliche) Frage, ob ein Bauvorhaben zu einer erheblichen Beeinträchtigung führen kann, als auch auf die (bei der Interessenabwägung relevante) Frage, ob überhaupt ein Abweichen von der ungeschmälerter Erhaltung vorliegt, auswirken. Schliesslich ist zwar nicht zu verkennen, dass sich der allfällige Einbezug begutachtender eidgenössischer Kommissionen und die spezifische Ausgestaltung der Interessenabwägung auf die Beurteilung durch die kantonalen Behörden auswirken, doch verbleibt diesen, da sie letztlich die fragliche Interessenabwägung vorzunehmen haben, gleichwohl ein gewisser Spielraum. Insbesondere müsste der seitens der Bausektion ebenfalls ins Feld geführte Aspekt des raumplanungsrechtlichen Anliegens der inneren Verdichtung in diesem Kontext (im Sinne der Frage, ob es sich dabei um ein Interesse von nationaler Bedeutung handelt) zum Tragen kommen. Nicht angezeigt ist es demgegenüber, unter Hinweis auf das Erfordernis der inneren Verdichtung bereits den Anwendungsbereich von Art. 6 f. NHG zu be-

schränken. Da zudem besondere Verhältnisse, die spezifisch im zu beurteilenden Fall für eine abweichende Beurteilung sprechen würden, weder dargelegt noch ersichtlich sind, ist daran festzuhalten, dass vorliegend im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung von der Erfüllung einer Bundesaufgabe und damit der direkten Anwendbarkeit des ISOS auszugehen ist.

5.3.4

Damit fehlt es zunächst an der gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG erforderlichen Begutachtung durch eine der in Art. 23 Abs. 4 der Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV) genannten Kommissionen (ENHK und EKD; vgl. auch Art. 25 Abs. 1 lit. d NHV). Über die Notwendigkeit, eine entsprechende Begutachtung einzuholen, kann ungeachtet der Regelung in Art. 7 Abs. 1 NHG das in der Sache urteilende Gericht entscheiden (vgl. für den umgekehrten Fall einer Verneinung der Notwendigkeit einer Begutachtung VB.2008.00381 vom 26. August 2009, E. 4.6). In diesem Sinne erweist sich somit der Sachverhalt als ungenügend abgeklärt, was zur Rückweisung der Sache an die kommunale Vorinstanz führen muss. Dabei rechtfertigt sich eine Rückweisung (anstelle einer Einholung des fraglichen Gutachtens durch die Rekursinstanz) umso mehr, als im angefochtenen Beschluss der Bausektion zwangsläufig auch keine Interessenabwägung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG erfolgt ist, bei welcher der Bewilligungsbehörde ein gewisses Ermessen zukommt. Die nach Einholung des erforderlichen Gutachtens an sich mögliche Vornahme der Interessenabwägung durch die Rekursinstanz würde insofern zu einer ungerechtfertigten Verkürzung des Instanzenzugs führen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das vorliegende Verfahren von der prozessualen Konstellation in BGE 145 II 176, wo ein (seitens der Vorinstanz zu Unrecht als fakultativ erachtetes) Gutachten vorlag, mit dem sich die Vorinstanz auseinandergesetzt und dabei auch eine gewisse Interessenabwägung vorgenommen hatte, weshalb das Bundesgericht seinerseits ebenfalls direkt eine (abweichende) Interessenabwägung durchführen konnte (a.a.O., nicht publ. E. 5 und 6). Demgegenüber wird vorliegend die Bausektion, nachdem sie durch Einholung eines entsprechenden Gutachtens die Sachverhaltsabklärungen vervollständigt hat, erneut einen Entscheid fällen und dabei erstmals eine Interessenabwägung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG vornehmen müssen, wobei sich dabei wie erwähnt unter anderem die Frage stellen wird, ob das raumplanungsrechtliche Ziel der inneren Verdichtung als Interesse von nationaler Bedeutung zu

qualifizieren und wie es gegebenenfalls im konkreten Anwendungsfall zu gewichten ist.

6.

Zusammengefasst sind die Rekurse in den Verfahren G.-Nrn. R1S.2021.05013, R1S.2021.05017 und R1S.2021.05018 teilweise gutzuheissen. Demgemäss ist der Beschluss der Bausektion der Stadt Zürich vom 12. Januar 2021 aufzuheben und die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung im Sinne der Erwägungen und zu neuem Entscheid an die Bausektion der Stadt Zürich zurückzuweisen. Hinsichtlich der Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich BVV Nr. 19-2078 vom 22. August 2019 sind diese Verfahren als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

Die Rekurse in den Verfahren G-Nrn. R1S.2021.05016, R1S.2021.05019 und R1S.2021.05020 sind als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

7.1

Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur erneuten Abklärung gilt kosten- und entschädigungsmässig als volles Obsiegen (BGr 1C_63/2016 vom 25. August 2016). Die Verfahrenskosten sind daher ausgangsgemäss je zur Hälfte der Bausektion der Stadt Zürich und der E. AG aufzuerlegen (§ 13 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). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 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.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (finanzielle Bedeutung des Bauvorhabens im streitgegenständlichen Umfang,

Mehrfamilienhaus mit 22 Wohnungen, Bausumme Fr. 9 Mio.), des getätigten Verfahrensaufwandes (doppelter Schriftenwechsel in fünf der sechs Rekursverfahren), des Umfangs des vorliegenden Urteils sowie der Vereinigung mehrerer Rekursverfahren ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 9'000.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch).

7.2

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.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend jeweils zulasten der E. AG den Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05013 eine Umtriebsentschädigung von je Fr. 900.-- (total Fr. 1'800.--) und den Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05017 eine Umtriebsentschädigung von je Fr. 900.-- (total Fr. 1'800.--) zuzusprechen. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch).

Eine Umtriebsentschädigung ist unter den genannten Voraussetzungen nicht nur dann zuzusprechen, wenn ein Entscheid in der Sache selbst ergeht, sondern auch dann, wenn das Rekursverfahren formell, d.h. durch Nichteintreten oder Verfahrensabschreibung zufolge Rückzug oder Gegenstandslosigkeit erledigt wird (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 17 Rz. 29 ff.). Die Entstehung von Rechtsverfolgungskosten ist nicht davon abhängig, ob die Erledigung des Rechtsmittelverfahrens mit oder ohne Anspruchsprüfung erfolgt. Auch ist für die Statuie-

rung einer Entschädigungspflicht nicht erforderlich, dass auf Grund eines Sachentscheides eine materiell unterliegende Partei feststeht. Vielmehr genügt bereits das formelle Unterliegen einer Partei. Stets vorbehalten bleiben Parteivereinbarungen über die Entschädigung.

Im Verfahren G.-Nr. R1S.2021.05016 haben die Vorinstanz und die Bauherrschaft die Gegenstandslosigkeit zu vertreten. Demgemäss ist den Rekurrierenden des genannten Verfahrens eine Umtriebsentschädigung von je Fr. 600.-- (total Fr. 1'800.--) zuzusprechen, zahlbar durch die Bauherrschaft (§ 17 Abs. 3 VRG).

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 ist das Vorliegen eines solchen Aufwandes zu verneinen. In Anwendung dieser Grundsätze ist den Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R1S.5021.05018 keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen.

7.3

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor, der als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zu qualifizieren ist. Dessen Anfechtbarkeit richtet sich nach § 19a Abs. 2 VRG.

[...]