



G.-Nr. R3.2018.00079
BRGE III Nr. 0181/2018

Entscheid vom 5. Dezember 2018

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Ersatzrichterin Gabriele Kisker, Baurichter
Roland Fraefel, Gerichtsschreiberin Karin Rüsç

in Sachen **Rekurrentin**
Schulgemeinde Fällanden, Schwerzenbachstrasse 10, 8117 Fällanden

gegen **Rekursgegnerin**
1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

Mitbeteiligter
2. Gemeinderat Fällanden, Schwerzenbachstrasse 10, 8117 Fällanden

Beigeladene

3. – 10. [...]

betreffend Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. 0221/2018 vom 26. April
2018; Verordnung zum Schutz der Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein
II, Pfaffhausen – Fällanden

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 26. April 2018 erliess die Baudirektion Kanton Zürich (nachfolgend Baudirektion) die Verordnung zum Schutz der Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II (nachfolgend Baudirektion) im Ortsteil Pfaffhausen der Gemeinde Fällanden.

B.

Hiergegen erhob mit Eingabe vom 4. Juni 2018 die Schulgemeinde Fällanden Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich mit den folgenden Anträgen:

1. Die Verordnung der Baudirektion Nr. 0221/2018 vom 26. April 2018 sei insoweit aufzuheben, als damit das im Eigentum der Schulgemeinde Fällanden stehende Grundstück Kat.-Nr. 4632 an der Alten Zürichstrasse 48 in der Siedlung Pfaffenstein II unter Schutz gestellt worden sei.
2. Eventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und das Verfahren an die Baudirektion zurückzuweisen zur Vornahme der notwendigen zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen und erneuten Beschlussfassung.
3. Subeventualiter sei der Schutzzumfang wie folgt zu reduzieren:
 - Der Schutzzumfang sei mit Bezug auf das Grundstück Kat.-Nr. 4632 so zu reduzieren, dass ohne übermässige Einschränkungen eine andere Nutzung (z.B. eine Wohnnutzung) mit den üblicherweise damit einhergehenden baulichen Änderungen für eine zeitgemässe Nutzung realisiert werden und die auf dem Grundstück zur Verfügung stehende Ausnützung ausgeschöpft werden könne.
 - Allgemein sei die Unterschutzstellung auf diejenigen wesentlichen Gestaltungselemente, welche für den Charakter der Siedlungen Pfaffenstein II von entscheidender Bedeutung seien, zu beschränken. Auf die Unterschutzstellung von nebensächlichen Details sowie auf Elemente im Innern sei gänzlich zu verzichten.

4./5. (zum Verfahren) ...

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin.

C.

Mit Verfügung vom 7. Juni 2018 wurde unter der Geschäfts-Nr. R3.2018.00079 vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Die Baudirektion Kanton Zürich schloss in ihrer Eingabe vom 5. Juli 2018 auf Abweisung des Rekurses soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolge zu Lasten der Rekurrentin. Der Gemeinderat Fällanden verzichtete stillschweigend auf die Erstattung einer Vernehmlassung.

E.

Auf Begehren der Rekurrentin wurde ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt. Die Replik datiert vom 6. August 2018; die Duplik vom 22. August 2018.

F.

Mit Eingabe vom 9. August 2018 stellten [...] die Grundeigentümerschaften 3. – 10. ein Gesuch um Beiladung im obgenannten Verfahren. Diesem Gesuch wurde mit Verfügung vom 13. August 2018 entsprochen und den Beigeladenen Frist zur Stellungnahme angesetzt. Die entsprechende Stellungnahme datiert vom 13. September 2018. Es wurde sodann ein zweiter Schriftenwechsel betreffend die Eingabe der Beigeladenen durchgeführt. Die Replik datiert dabei vom 8. Oktober 2018; die Duplik vom 31. Oktober 2018.

G.

Am 25. September 2018 führte die 3. Abteilung des Baurekursgerichtes im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

H.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie auf die anlässlich des Lokaltermins gemachten Feststellungen wird, soweit für die Entscheidbe-

gründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Mit der angefochtenen Verordnung wurden die Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II in Fällanden, Ortsteil Pfaffhausen, mit folgenden Grundstücken unter Schutz gestellt:

Sängglen: Kat.-Nrn. 1131-1134, 1136, 1137, 1139-1142, 1215, 1216, 1218, 1220, 1222, 1224, 1229, 1230, 1413, 1490-1492, 1494, 1498, 1501, 1502, 1584-1586, 1708, 1855, 1872-1875, 1958-1963, 2087, 2088, 2198, 2199, 2367, 2411, 2448-2454, 2815, 2821, 3010-3014, 4688, 5025, 5026;

Pfaffenstein II: Kat.-Nr. 2671-2677, 2679-2683, 4632,4633.

Im vorliegenden Verfahren im Streit liegt der Einbezug der Parzelle Kat.-Nr. 4632, Alte Zürichstrasse 48, in den Geltungsbereich der Verordnung.

2.

Die Rekurrentin ist Grundeigentümerin des streitbetroffenen, im Geltungsbereich der angefochtenen Verordnung gelegenen Grundstücks. Sie ist damit als von der angefochtenen Verordnung direkt Betroffene ohne weiteres zur Rekurerhebung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) bzw. § 21 Abs. 2 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

3.

Die angefochtene Verordnung wurde nebst der eingangs erwähnten Grundeigentümerin von weiteren Grundeigentümern angefochten, welche Verfahren indes teilweise andere Themengebiete beschlagen. Mit Blick auf den Endentscheid sind die einzelnen Rekursverfahren zweckmässiger-

weise gemäss den zu behandelnden Themenbereichen zusammenzufassen.

Der vorliegende Entscheid betrifft nur das vorliegende Rekursverfahren G.-Nr. R3.2018.00079.

Die anderen Rekursverfahren mit den G.-Nrn. R3.2018.00080, R3.2018.00081, R3.2018.00082 und R3.2018.00093 sowie R3.2018.00077 werden mit dem vorliegenden Entscheid koordiniert behandelt und eröffnet.

4.

Die streitbetroffenen Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II liegen im Ortsteil Pfaffhausen der Gemeinde Fällanden inmitten eines in den 1960er-Jahren erschlossenen Einfamilienhausgebietes. Gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung (BZO) liegen sämtliche Grundstücke in der Wohnzone W1. Die Siedlungen wurden nach Plänen der Architekten Bridel & Spirig in drei Etappen erstellt. Die Siedlung Sängglen bestand zunächst aus 31 Einfamilienhäusern und einem Mehrfamilienhaus (Postadressen: Sängglen- und Mooswiesstrasse). Direkt anschliessend wurden in der gleichen Art und Gestaltung neun Einfamilienhäuser am Lindenweg erstellt, die ebenfalls zur Siedlung Sängglen gezählt werden (Postadressen: Lindenweg). In den 1970er Jahren entstand wiederum nach Plänen derselben Architekten die benachbarte Siedlung Pfaffenstein II, bestehend aus 11 Einfamilienhäusern und einem Kindergarten (Postadressen: Pfaffensteinstrasse und Alte Zürichstrasse).

Die meisten Grundstücke in beiden Siedlungen sind mit bau- und ausnutzungsbegrenzenden Servituten zu Gunsten von Nachbargrundstücken belegt, um bauliche Veränderungen zugunsten des einheitlichen Siedlungsbildes einzuschränken (act. 13.7 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077).

Im Jahre 2002 wurde von der Baudirektion erstmals ein Gutachten der Kantonalen Denkmalpflegekommission (KDK) in Auftrag gegeben. Das Gutachten vom 10. Juni 2003 (act. 13.3 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077) empfahl der Gemeinde, "die architektonische und baukünstlerische Qualität der Wohnsiedlung an der Sängglenstrasse in Pfaffhausen mit den zur Verfügung stehenden planerischen Mitteln zu erhalten". Schutzmassnahmen wurden seitens der Gemeinde Fällanden in der Folge nicht angeordnet.

Im November 2011 beauftragte die Baudirektion aufgrund allmählicher Veränderungen der Substanz und des Gesamteindrucks der Siedlungen die KDK mit der Erstellung eines zweiten Gutachtens. In diesem zweiten Gutachten vom 3. April 2012 (act. 13.4 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077) kam die Kommission zum Schluss, dass es sich bei den Siedlungen Sägglen und Pfaffenstein II um Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung handelt (S. 2).

Damit ging nach Auffassung der Baudirektion die Zuständigkeit für die Anordnung von Schutzmassnahmen von der Gemeinde Fällanden an die Baudirektion über. Mit zwei Informationsveranstaltungen orientierte die kantonale Denkmalpflege die betroffenen Grundeigentümer über die vorgesehenen Schutzmassnahmen. In der Folge wurde ein Entwurf für eine Schutzverordnung erarbeitet. Mit Schreiben vom 11. Juli 2014 wurde der Entwurf den Grundeigentümern zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Stellungnahme zugestellt. Gleichzeitig wurden der Gemeinderat Fällanden sowie die Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) gestützt auf § 211 Abs. 1 Satz 2 PBG angehört (act. 13.21 und 13.22 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Die ZPG und der Gemeinderat Fällanden stellten keine Anträge. Der überarbeitete Entwurf wurde in der Folge der Baudirektion zum Entscheid überwiesen.

Diese verzichtete in der Folge unter Verweis auf die entgegenstehenden privaten Interessen der Grundeigentümer auf eine Unterschützstellung (act. 13.11 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077).

Dieser Entscheid wurde rekursweise beim Baurekursgericht des Kantons Zürich angefochten. Das Baurekursgericht hiess die Rekurse mit Entscheid BRGE III Nr. 0150/2016-0174/2016 vom 24. August 2016 (act. 13.12 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077) teilweise gut und wies die Sache zur erneuten und detaillierten Abklärung der Verhältnismässigkeit an die Baudirektion des Kantons Zürich zurück. Der Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

In der Folge bereitete die Baudirektion die nun angefochtene Verordnung vor und ordnete zudem mit Verfügung vom 21. November 2016 vorsorgliche Schutzmassnahmen an (act. 13.13 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Mit Schreiben vom 28. April 2017 (act. 13.14 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077) wurde der Entwurf wiederum den Eigentümerinnen und Eigentümern zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zur Stellungnahme

zugestellt. Gleichzeitig wurden der Gemeinderat Fällanden sowie der regionale Planungsverband ZPG angehört (act. 13.15 und 13.16 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Die ZGP stellte keine Anträge (act. 13.17 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Der Gemeinderat Fällanden wies darauf hin, dass der Schutzzumfang nicht über die bestehenden Dienstbarkeiten hinausgehen sollte (act. 13.18 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Bei den betroffenen Grundeigentümern äusserte sich eine knappe Mehrheit nicht. In den eingegangenen Stellungnahmen der Grundeigentümer (act. 13.20 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077) wurde eine Unterschutzstellung generell oder aber der vorgesehene Schutzzumfang abgelehnt. Es wurde insbesondere geltend gemacht, der Schutzzumfang sei zu umfassend und würde keine Anpassungen an geänderte Bedürfnisse und Anforderungen zulassen.

Die Baudirektion passte daraufhin den Schutzzumfang punktuell nochmals an. Auf die Unterschutzstellung der offenen Kamine wurde verzichtet. Der Schutzzumfang bezüglich der Fenster und des Aussenraums wurde umformuliert, Aussagen zur baulichen Erweiterung des Kindergartens ergänzt und die Formulierung betreffend energetische Massnahmen angepasst.

Mit dem nun angefochtenen Entscheid der Baudirektion Kanton Zürich vom 26. April 2018 wurde schliesslich die Verordnung zum Schutz der Siedlungen Sägglen und Pfaffenstein II erlassen.

5.1.1.

Die Rekurrentin macht vorab geltend, das Recht auf Unterschutzstellung nach § 213 Abs. 3 PBG sei verwirkt. Die Baudirektion habe zum einen die Jahresfrist seit der Eröffnung der Schutzabklärung (spätestens seit den Informationsveranstaltungen im Jahre 2012) verpasst. Zudem habe die Baudirektion die vom Baurekursgericht in seinem Rückweisungsentscheid statuierte Jahresfrist zur erneuten Beschlussfassung missachtet. Die Baudirektion habe vorsorgliche Massnahmen im Sinne von § 209 Abs. 3 PBG angeordnet und das Veränderungsverbot auf ein Jahr befristet. Innert dieser Jahresfrist sei keine Unterschutzstellung erfolgt. Auch aus diesem Grund sei das Recht auf die Anordnung von Schutzmassnahmen verwirkt.

5.1.2.

Damit stellt sich vorab als erstes die Frage, ob mit Bezug auf die Anordnung von Schutzmassnahmen eine Verwirkungsfolge eingetreten ist.

Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Frist für die Anordnung definitiver Schutzmassnahmen (§ 213 Abs. 3 PBG) und der Frist für die Anordnung vorsorglicher Schutzmassnahmen (mit Inventar nach § 209 PBG bzw. ohne Inventar gemäss § 210 PBG).

5.1.3.

Gemäss § 213 PBG ist jeder Grundeigentümer jederzeit berechtigt, vom Gemeinwesen einen Entscheid über die Schutzwürdigkeit seines Grundstücks und über den Umfang allfälliger Schutzmassnahmen zu verlangen, wenn er ein aktuelles Interesse glaubhaft macht (Abs. 1). Das Begehren ist schriftlich beim Gemeinderat einzureichen (Abs. 2). Das zuständige Gemeinwesen trifft den Entscheid spätestens innert Jahresfrist, wobei es in Ausnahmefällen vor Fristablauf dem Grundeigentümer anzeigen kann, die Behandlungsdauer erstrecke sich um höchstens ein weiteres Jahr. Liegt vor Fristablauf kein Entscheid vor, kann eine Schutzmassnahme nur bei wesentlich veränderten Verhältnissen angeordnet werden (Abs. 3).

Gemäss § 209 PBG bewirkt die schriftliche Mitteilung an den Grundeigentümer über die Aufnahme seines Grundstücks in ein Inventar das Verbot, am bezeichneten Objekt ohne Bewilligung der anordnenden Behörde tatsächliche Veränderungen vorzunehmen (Abs. 2). Das Veränderungsverbot fällt dahin, wenn nicht innert Jahresfrist seit der schriftlichen Mitteilung eine dauernde Anordnung getroffen wird (Abs. 3).

Analoges gilt gemäss § 210 PBG für Objekte ohne Inventarisierung.

5.1.4.

Zunächst ist festzuhalten, dass ein Provokationsbegehren (in schriftlicher Form beim Gemeinderat) nicht aktenkundig ist. Ohnehin könnte ein Grundeigentümer ein solches nur für sein eigenes Grundstück und nicht für eine ganze Siedlung stellen. Die Verwirkungsfolge würde also nur für das Grundstück des Gesuchstellers eintreten.

Zudem erfolgte unbestrittenermassen bis heute keine formelle Inventaraufnahme der streitbetroffenen Siedlungen. Ohne vorgängige Inventaraufnahme kann auch keine Inventareröffnung stattfinden. Weder die Informationsveranstaltung noch die Einholung entsprechender Gutachten können deshalb als Inventareröffnung qualifiziert werden. Gleiches gilt es für die seit der Rückweisung erfolgten weiteren Abklärungen durch die Baudirekti-

on zu sagen. Im Übrigen hat die Frist gemäss § 209 Abs. 3 PBG keinen Einfluss auf die Zulässigkeit allfälliger Schutzmassnahmen. Der Ablauf der Frist führt lediglich zum Dahinfallen des Veränderungsverbots, hat jedoch nicht auch zur Folge, dass das Objekt, sofern es inventarisiert ist, aus dem Inventar zu entlassen wäre und – was auch für nicht inventarisierte Objekte gelten muss – definitive Schutzmassnahmen nicht mehr getroffen werden dürften (BRGE II Nrn. 0194/2015 und 0195/2015 vom 15. Dezember 2015, E. 6.7., in BEZ 2017 Nr. 2).

Die Anordnung der Jahresfrist in den Entscheiden des Baurekursgerichtes BRGE III Nr. 0150/2016-0174/2016 vom 24. August 2016 bezog sich darauf, dass nach Ablauf dieser Frist keine vorsorglichen Schutzmassnahmen mehr angeordnet werden können und das Objekt somit "schutzlos" würde und vorliegend auch wurde. Die Nichtanordnung vorsorglicher Schutzmassnahmen löst indes entgegen der Auffassung der Rekurrierenden keine Verwirkungsfolge bezüglich definitiver Schutzmassnahmen aus.

Entgegen der Darstellung der Rekurrierenden ist damit keine Verwirkungsfolge eingetreten.

5.2.1.

Ferner wird von der Rekurrentin geltend gemacht, die Baudirektion habe in Unzuständigkeit entschieden, da nicht erwiesen sei, dass es sich um überkommunale Schutzobjekte handle. In einem ersten Gutachten habe die KDK noch die Ansicht vertreten, es handle sich um kommunale Schutzobjekte. Eine schlüssige Begründung für die plötzliche Annahme einer überkommunalen Bedeutung fehle.

5.2.2.

Es stellt sich somit die Frage, ob die Baudirektion die zum Erlass der angefochtenen Verfügung zuständige Behörde ist. Die Zuständigkeit richtet sich nach § 211 PBG. Die Baudirektion trifft Schutzmassnahmen für Objekte, denen über den Gemeindebann hinausgehende Bedeutung zukommt (Abs. 1). Der Gemeinderat trifft Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung (Abs. 2).

Die streitbetroffenen Siedlungen sind unbestrittenermassen in keinem Inventar verzeichnet. Ein Abstellen auf eine kommunale oder überkommunale Inventarisierung zur Klärung der Zuständigkeitsfrage ist damit nicht mög-

lich. Ob das erste Gutachten der KDK aus dem Jahre 2003 zum Schluss kam, es handle sich um Objekte von kommunaler Bedeutung, erscheint insoweit fraglich, als dies dem Gutachten explizit nirgends zu entnehmen ist. Zwar ist der Gutachtensantrag, die Qualität der Wohnsiedlung mit den zur Verfügung stehenden planerischen Mitteln zu erhalten, an die Gemeinde adressiert (act. 13.3 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Dies dürfte indes zumindest primär damit zu erklären sein, dass mit Ausnahme des in der Praxis seltenen kantonalen Gestaltungsplans (§ 84 Abs. 2 Satz 1 PBG) planerische Massnahmen in die Kompetenz der Gemeinde fallen (§ 88 PBG).

Die Baudirektion geht sowohl in der Verfügung vom 12. Januar 2016 als auch in der angefochtenen Verfügung davon aus, dieses Gutachten habe den beiden Siedlungen kommunale Bedeutung zugemessen (act. 3 S. 1 sowie act. 13.11 S. 1 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Sinngemäss mag dies im Gutachten mit enthalten sein. Letztlich kann diese Frage indes offen bleiben.

Das zweite Gutachten aus dem Jahre 2012 attestierte den streitbetroffenen Siedlungen eine "überkommunale Bedeutung" (act. 13.4 S. 3 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Diese beiden Gutachten stehen keineswegs in einem Widerspruch, kann doch einem Schutzobjekt, dem eine überkommunale Bedeutung zugemessen wird, ohne weiteres auch eine kommunale Bedeutung zukommen. Dies könnte sogar häufig der Fall sein; einem im überkommunalen Vergleichskreis bedeutsamen Bauwerk dürfte oftmals auch innerhalb der Gemeinde ein hoher Stellenwert zugemessen werden (während dies umgekehrt so nicht gesagt werden kann). Mithin entfällt es, die sich aus der überkommunalen Bedeutung ergebende Zuständigkeit der Baudirektion mit dem Hinweis auf eine ebenfalls gegebene kommunale Bedeutung in Frage zu stellen.

Die Baudirektion ging bei ihrer Beurteilung davon aus, es handle es sich bei den streitbetroffenen Siedlungen um ein Objekt von überkommunaler Bedeutung. Ein Anlass, diese Auffassung in Frage zu stellen, besteht im Lichte der gutachtlichen Feststellung nicht. Dem zweiten Gutachten ist zu entnehmen, den Siedlungen Sägglen und Pfaffenstein II komme aus architekturgeschichtlicher Sicht gegenüber vergleichbaren Bauten in der Region, im Kanton Zürich und sogar darüber hinaus ein hoher Stellenwert zu. Sie liessen sich gar "an den grossen internationalen Vorbildern ihrer Zeit messen".

Konkret Bezug genommen wird auf weltweit bekannte Architekten wie Frank Lloyd Wright, Ludwig Mies van der Rohe und Marcel Breuer (act. 13.4 S. 9 und 11 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077).

Damit ist eine überkommunale Bedeutung und mithin die Zuständigkeit der Baudirektion ohne weiteres ausgewiesen. Ob den Siedlungen zugleich auch eine kommunale Bedeutung zukommt, ist unerheblich. Im Übrigen nimmt der am Rekursverfahren beteiligte Gemeinderat die Zuständigkeit nicht für sich in Anspruch.

5.3.1.

Im Weiteren moniert die Rekurrentin, die Baudirektion habe entgegen den Anordnungen des Baurekursgerichtes den Sachverhalt nicht weiter abgeklärt. Auch nach dem Rückweisungsentscheid durch das Baurekursgericht habe keine Bestandesaufnahme der Innenräume der einzelnen Häuser stattgefunden. Es sei somit fraglich, wie der innere Zustand der Häuser überhaupt beurteilt werden können, nachdem den Gutachten lediglich ein einziges Haus als Referenz für den ursprünglichen Zustand und auch für die Bestandesgarantie bei veränderten Innenräumen habe dienen können. Dies zeige sich auch darin, dass die angefochtene Verfügung praktisch denselben Wortlaut aufweise, wie bereits die früher ergangene Verfügung über die Nichtunterschutzstellung. Einzig die Schlussfolgerung sei nun eine andere. Dieses Vorgehen komme erneut einer Nichtprüfung gleich.

5.3.2.

Gemäss § 7 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) hat die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt von Amtes wegen zu untersuchen. Im Geltungsbereich der Untersuchungsmaxime muss die amtliche Untersuchung den Sachverhalt grundsätzlich in jeder Beziehung umfassend klären. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Sachverhaltsabklärungen sich auf alle denkbaren Einzelheiten zu erstrecken haben. Vielmehr genügt es, auf die Erheblichkeit und Notwendigkeit der Sachverhaltsermittlungen abzustellen.

Nach § 10 Abs. 1 VRG sind unter anderem schriftliche Anordnungen (Verfügungen) begründungspflichtig. Die Aufhebung einer Anordnung zufolge fehlender bzw. ungenügender Begründung fällt namentlich dann in Betracht, wenn die Anfechtung durch den Begründungsmangel erheblich erschwert wurde und dieser Mangel im Rekursverfahren nicht geheilt werden

konnte. Ein Grund zur Aufhebung liegt alsdann auch vor, wenn der Begründungsmangel auf eine ungenügende Sachverhaltsabklärung (§ 7 VRG) schliessen lässt. Schliesslich kann auch die sich in der inexistenten bzw. ungenügenden Begründung manifestierende fehlende Wahrnehmung des Beurteilungsspielraums durch die Baubehörde einen Rückweisungsgrund bilden (BRGE II Nr. 0301/2011 vom 20. Dezember 2011 in BEZ 2012 Nr. 16, www.baurekursgericht-zh.ch).

5.3.3.

Hierzu ist festzuhalten, dass das Baurekursgericht in seinem Rückweisungsentscheid lediglich eine detaillierte Auseinandersetzung mit sämtlichen relevanten Punkten verlangt hat. Ob dazu weitere Abklärungen notwendig sind oder nicht und in welcher Form diese zu erfolgen hätten, wurde der für den Entscheid zuständigen Behörde zu überlassen. Diese hatte bereits in der Vergangenheit zwei Gutachten eingeholt. Diese Gutachten bilden einen wesentlichen Teil der Sachverhaltsabklärung. Auch wenn die Ausführungen der Baudirektion zugegebenermassen wiederum eher knapp gefasst sind, nimmt der nun angefochtene Entscheid doch zu allen relevanten Punkten Stellung. Zu beachten ist zudem, dass bei einer Unterschutzstellung durch eine Verordnung die Ausführungen allgemeiner zu halten sind, als bei einer individuell konkreten Verfügung betreffend ein Einzelobjekt, da der Geltungsbereich ungleich grösser ist und die Vorschriften somit abstrakter zu formulieren sind. Für das hier insbesondere strittige Kindergartengebäude der Rekurrentin wurde sodann in die Verordnung durchaus abweichende Regelungen statuiert. Eine umfassende Anfechtung der Anordnung durch die Rekurrentin war zudem offensichtlich problemlos möglich. Eine Pflichtverletzung durch die Baudirektion ist hierin nicht zu erkennen.

5.4.1.

Die Rekurrentin bringt sodann vor, die Baudirektion habe die Einwände der Grundeigentümer, welche anlässlich der Anhörungen vorgebracht worden seien, nicht berücksichtigt. Sie sei weder auf die das Verfahren betreffenden Einwände noch auf die inhaltlichen Einwände näher eingegangen. Die erwähnten punktuellen Anpassungen des Schutzzumfanges beträfen nur einige wenige völlig nebensächliche Punkte. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasse nicht nur den Anspruch auf vorgängige Äusserung und An-

hörung, sondern beinhalte auch den Anspruch auf eine Auseinandersetzung mit den gestellten Anträgen und den relevanten Sachvorbringen.

5.4.2.

In der Nichtberücksichtigung von Einwänden zum Entwurf der Schutzverordnung durch die Baudirektion ist keine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erkennen. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit vorgebrachten Einwänden muss weder bezüglich sämtlicher Einwände noch zwingend in schriftlicher Form erfolgen. Die Verordnung muss schlussendlich lediglich das Resultat der Auseinandersetzung mit den verschiedenen Anliegen abbilden. Dies ist hier der Fall. Zudem hat die Baudirektion mit Bezug auf das hier strittige Kindergartengebäude die Einwendungen der Rekurrentin durchaus berücksichtigt und die Schutzverordnung entsprechend ergänzt. Auch diesbezüglich gehen die Vorbringen der Rekurrentin ins Leere.

5.5.1.

Schliesslich wird im Kontext mit den in Rede stehenden Gutachten die Unabhängigkeit der KDK bestritten. Der Anstoss zur ersten Begutachtung sei offenbar vom Erbauer Hugo Spirig gegeben worden. Den Grundeigentümern sei keine Gelegenheit gegeben worden, sich in irgendeiner Weise an dieser Begutachtung zu beteiligen. Demgegenüber scheine Hugo Spirig sehr wohl Einfluss genommen zu haben. Auch das zweite Gutachten habe einen ungewöhnlichen Ursprung. Es sei in Zusammenhang mit einem Nachbarschaftsprozess aufgetaucht. Dem Gutachten sei zu entnehmen, dass anlässlich der Besichtigung zwei Grundeigentümer, welche eine Unterschutzstellung befürworteten, anwesend gewesen seien. Dies lasse zumindest den Eindruck zu, dass eine Beeinflussung hätte stattfinden können. Den übrigen Grundeigentümern sei nie mitgeteilt worden, dass die KDK mit der Erstellung eines erneuten Gutachtens beauftragt worden sei, sie hätten keine Kenntnis von einem Augenschein gehabt und seien auch nie angehört worden. Die Mitwirkungsrechte der Grundeigentümer seien damit verletzt worden. Auch sei in keiner Weise gewährleistet worden, dass die Begutachtung unabhängig erfolge.

5.5.2.

Hierzu ist festzuhalten, dass die Unabhängigkeit der KDK nicht ernsthaft bestritten werden kann; dies vollkommen unabhängig davon, ob einer der seinerzeitigen Projektverfasser den Anstoss für die Erstellung eines Gut-

achtens gab, hat doch ein solcher Anstoss keinerlei Einfluss auf den Inhalt des Gutachtens. Jeder anders lautende Schluss bildete eine blosser Vermutung.

Zur angeblichen Verletzung der Mitwirkungsrechte der Grundeigentümer ist festzuhalten, dass die Bestimmungen von § 203 ff. PBG kein kontradiktorisches Verfahren vorsehen. Auch § 6 Abs. 2 der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen, dessen analoge Anwendung hier zur Diskussion stehen könnte, sieht nur eine fakultative Teilnahme der Verfahrensbeteiligten vor. Die Rekurrierenden haben während der Begutachtung ihrer Liegenschaften lediglich ein Anwesenheitsrecht aufgrund ihrer Eigentümerstellung. Die Grundeigentümer, die Gemeinde und der Planungsverband wurden angehört (act. 13.4 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Ihre Einwände werden sodann im vorliegenden Verfahren berücksichtigt. Eine Verletzung der Mitwirkungsrechte der Rekurrentin liegt damit nicht vor.

Die Frage, ob darüber hinaus allfällige Verfahrensfehler bei der Erstellung der Gutachten (Teilnahme einzelner Grundeigentümer am Augenschein) gemacht wurden, kann offen bleiben. Auf die inhaltliche Richtigkeit des Gutachtens hätte das Vorliegen entsprechender Verfahrensfehler keinen Einfluss.

6.

Somit ist im Weiteren zu prüfen, ob es sich bei den mittels der angefochtenen Verordnung unter Schutz gestellten Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II tatsächlich um Schutzobjekte handelt oder nicht.

Dem Gutachten der KDK aus dem Jahre 2012 (act. 13.4 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077) kann dazu Folgendes entnommen werden:

Die 1960 bis 1964 erbaute Siedlung Sängglen inklusive die 1965 und 1968 erstellten angrenzenden Häuser am Lindenweg 5-15 sowie die 1971 und 1976 entstandene benachbarte Siedlung Pfaffenstein II mit dem Kindergarten seien Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung. Insbesondere seien es sowohl typologisch aussergewöhnliche wie von der Architektur her qualitativ hochstehende Wohnsiedlungen aus der Epoche nach dem zweiten Weltkrieg. Es handle sich bei beiden Siedlungen um bedeutende Zeugen der Nachkriegsmoderne im Kanton Zürich.

Im Jahre 1960 hätten die beiden Architekten Philip Bridel und Hugo Spirig zusammen mit dem Bauern und Landbesitzer Willi Hofstetter die Sängglen AG gegründet. Daraufhin hätten Bridel & Spirig einen gesamthaften Bebauungsplan sowie die Projektpläne für die ersten Einfamilienhäuser erstellt. In drei Etappen seien dann Jahr für Jahr im Auftrag privater Bauherren gruppenweise Einfamilienhäuser erstellt worden. 1966 seien die beiden turmartigen Mehrfamilienhäuser im Norden der Siedlung in Angriff genommen worden. Im Gegensatz zum Mehrfamilienhaus am Lindenweg 17 sei das Mehrfamilienhaus am Lindenweg 19 nicht für die Sängglen AG, sondern im Auftrag der Göhner AG errichtet, später verkauft und stark verändert worden. 1968 und 1976 seien die Siedlungen südlich des Lindenweges um weitere Einfamilienhäuser ergänzt worden. Obschon hier teilweise andere Architekten mitgewirkt hätten, sei die Gestaltungshoheit bei den Architekten Bridel & Spirig verblieben. Dieses Architekturbüro habe schliesslich auch die 1972 bis 1974 gebaute Siedlung Pfaffenstein II geplant.

Stilistisch seien die ab 1960 entworfenen Flachdachbauten mit den Sichtbetonmauern und Holzverschalungen als höchst zeitgemäss und modern zu bezeichnen. Die Häuser seien in Gruppen von drei bis vier Einfamilienhäusern am Ende von kurzen Stichstrassen zusammengefasst. Es sei dies eine Sonderform der aufgelockerten Bebauungsform nach dem Vorbild des organischen Städtebaus. Die ein- bis zweigeschossigen Einfamilienhäuser, die zuweilen aneinandergelagert seien, würden sich in der vielfältigen Variation der grundrisslichen Organisation unterscheiden. Jedes Haus sei individuell mit Vor- und Rücksprüngen, Erkern und Nischen abwechslungsreich geformt. Auch in den Grundrissen sei eine virtuose typologische Differenzierung zu erkennen. Architektonisch konstant bleibe hingegen nicht nur die vielgestaltige Form des Baukörpers, sondern auch die einheitliche Materialisierung mit Sichtbeton, Holzverschalungen und Kupferblech.

Der Innenausbau wie die Fassaden seien geprägt von wenigen Materialien in reduzierter Detaillierung und einer zurückhaltenden Farbgebung mit Tönen vorwiegend in grau und beige und einzelnen Akzenten in schwarz.

Die Fassaden der Siedlung Pfaffenstein II würden Verwandtschaft zur Siedlung Sängglen und die gleichfarbigen Holzverschalungen aufweisen; die massiven Wände seien jedoch nicht mit Sichtbeton, sondern mit einem groben Spritzputz versehen.

Die Wohn-/Essräume seien durch das Cheminée und teilweise durch Treppenstufen in verschiedene Bereiche zониert. Vom Wohn-/Essraum gelange man durch raumhohe Fenstertüren in den Garten und gemeinschaftlichen Aussenraum. Es bestehe ein dosierter Bezug zwischen Innen- und Aussenräumen. Dagegen seien die Zimmer als privatere Raumzellen mit Fensterbrüstungen konzipiert. Die Küchen hätten meist einen Zugang vom Flur und vom Wohn-/Esszimmer, sodass sie mit den gemeinschaftlichen Räumen verknüpft würden und nicht als abgeschlossene Räume wirkten.

Sozial- und wirtschaftsgeschichtlich würden die beiden Siedlungen im Vergleich zu anderen verdichteten Bebauungsformen eine sowohl zeittypische wie originelle Position einnehmen. Die beiden Siedlungen stünden dabei für die allgemeine Zunahme von Wohlstand und Einfamilienhäusern sowie für innovative Siedlungsformen der 1960er Jahre.

Gartengeschichtlich repräsentierten die gliedernden und zwischen den Baukörpern durchfliessenden Grünflächen das Ideal der natürlichen Gestaltungsweise der Moderne. Die kunstvolle Verwendung von Gehölzen mit pittoreskem Habitus, der Verzicht auf Formgehölze sowie die Vorliebe für skandinavisch anmutende Bepflanzungsaspekte seien typische Darstellungen von Natur zu jener Zeit. Auf trennende Zäune und Mauern sowie auf Nutzgärten und Schmuckbeete sei zugunsten einer parkartigen Landschaft verzichtet worden. Bäume seien dabei gezielt in spannungsvollen Gruppen und aufgrund ihres pittoresken und skulptural wirkenden Habitus gewählt und verteilt worden. Das Bepflanzungskonzept sei heute noch erhalten und gut ablesbar.

Die Siedlungen Sägglen und Pfaffenstein II wiesen hohe städtebauliche, architektonische, typologische sowie landschaftsarchitektonische, aber auch sozial- und wirtschaftshistorische Qualitäten auf. Aus architekturgeschichtlicher Sicht komme ihnen gegenüber vergleichbaren Bauten in der Region, im Kanton Zürich und darüber hinaus ein hoher Stellenwert zu. Die Siedlungen liessen sich an den grossen internationalen Vorbildern ihrer Zeit messen. Als Vorbilder könnten sowohl Frank Lloyd Wright für die vielgestaltigen Grundrisse und Differenzierungen in der Raumdisposition als auch Ludwig Mies van der Rohe in Bezug auf die Reduktion von Formen, Farben und Materialien genannt werden.

Die meisten Häuser seien in ihrem ursprünglichen Habitus gut erhalten, bei anderen Häusern seien hingegen schon beeinträchtigende Veränderungen

vorgenommen worden. Die städtebauliche Struktur der Siedlung Sängglen sei weitherum einzigartig. Die gruppenweise Anordnung von drei bis vier Einfamilienhäusern an kurzen Stichstrassen entlang von Quartierstrassen sei eine Antwort auf die zunehmende Überbauung des Landes mit einem gleichmässigen Teppich von Einfamilienhäusern gewesen. Anders als die typischen gleichförmigen Einfamilienhausquartiere seien die einzelnen Häuser zu kleinen Gruppen zusammengefasst worden, was weitläufigere Grünflächen erlaubt habe.

Die einheitliche Erscheinung sei auf die über Jahre konstante Planung durch die Zürcher Architekten Philip Bridel und Hugo Spirig zurückzuführen, in deren Werk vor allem die Siedlung Sängglen einen wichtigen Stellenwert einnehme. Die weitgehend intakt erhaltenen Einzelbauten und der verbindende Grünraum seien vor Veränderungen unbedingt zu bewahren und zukünftige bauliche Eingriffe, Renovationen und Baumfällungen seien von der Denkmalpflege zu begleiten.

Der vorgeschlagene Schutzzumfang wurde im Gutachten detailliert dargelegt und umfasst im Wesentlichen die Siedlungsstruktur, die Erschliessung, das Grünraumkonzept, die Formenvielfalt, die Dachgestaltung, die bestehende Materialisierung, die Geschossigkeit, die innere Raumstruktur und Erschliessung sowie die Materialisierung des Innenraums.

7.

Die Baudirektion kommt in der angefochtenen Verfügung gestützt auf das Gutachten der KDK ebenfalls zum Schluss, es handle sich bei den Siedlungen um ein Schutzobjekt von überkommunaler Bedeutung.

Die Baudirektion folgt in ihren ausführlichen und detaillierten Erwägungen im Sinne einer eigenen Würdigung (act. 3 S. 4) weitgehend den Ausführungen im wiedergegebenen Gutachten und verweist dabei auf die hohe Qualität und die Wichtigkeit der Siedlungen als architektur- und gartengeschichtliche Zeugen; die städtebauliche Struktur der Siedlungen sei weitherum einzigartig. Nach dem Grundsatz der Verdichtung hätten in der Nachkriegszeit zahlreiche Architekten in Europa neue Bebauungsformen gesucht. Atriumhäuser, Teppichsiedlungen und Terrassenhäuser seien die am weitesten verbreiteten innovativen Ansätze dazu gewesen. Ein mögliches Bezugsprojekt für die Siedlung Sängglen stelle das Einfamilienhaus-Quartier

im finnischen Rovaniemi dar, das Alvar Aalto in den 1950er Jahre projiziert habe; es zeige eine Erschliessungsstruktur wie die Verästelung einer Pflanze. Der organische Städtebau sei denn auch ein viel diskutiertes Motto der Nachkriegszeit. Ein Vorbild habe der Architekt Benedikt Huber 1957 in der Zeitschrift Werk publiziert; seine schematische Überbauungsskizze nehme genau das Bebauungsmuster der Siedlung Sängglen vorweg. In Fällanden hätten die Architekten Bridel & Spirig dann die Gelegenheit gefunden auf dem grösseren zusammenhängenden Stück Land, diese offenbar in der Luft liegende Idee in die Tat umzusetzen. Ihr Verdienst sei es, diese neuartige Überbauungsart bei der Gemeindeverwaltung durchgesetzt und über die Jahre hinweg konsequent umgesetzt zu haben. Durch die bewusst konzipierte Siedlungsstruktur hätten die Einfamilienhaus-Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II nicht nur hohe städtebauliche und aussenräumliche Qualitäten, sondern sie hätten damals auch eine Antwort gegeben auf die Zersiedelung der Landschaft, die weit über ihre Entstehungszeit hinaus Gültigkeit haben sollte.

Die Baudirektion attestierte den Siedlungen deshalb auch eine sozial- und wirtschaftsgeschichtliche Bedeutung. So hielt die Baudirektion unter anderem auch fest, die Siedlungen würden das Ideal der natürlichen Gestaltungsweise der Moderne repräsentieren und sich durch ein stark einheitlich gedachtes Konzept auszeichnen, dass nach wie vor in grossen Teilen gewahrt sei und trotz des Belassens von Raum für individuelle Wünsche eine starke Gestaltungskraft besitze. Die Siedlungen könnten daher mit bedeutenden Zeugen der Moderne verglichen werden und seien diesen in vielen Bereichen ebenbürtig.

Die beiden Siedlungen wurden von der Baudirektion zusammengefasst wie folgt unter Schutz gestellt:

Schutzziel

- Schutzziel sei die weitgehende Erhaltung des ursprünglichen Siedlungskonzepts mit einem einheitlichen Erscheinungsbild der Bauten und des Aussenraumes, der baulichen Grundstruktur, der Erschliessung sowie der entstehungszeitlichen Bausubstanz. Wesentlich sei der Charakter der vielgestaltigen Form der Baukörper, die einheitliche Materialisierung in Sichtbeton (Putzfassaden), Holzverschalung und Kupferblech sowie die sanfte Geländemodellierung der Umgebung mit offenen Ein- und Durchblicken. Die zulässigen baulichen

Veränderungen würden mit dieser Schutzverordnung geregelt. Auch nach der Unterschützstellung sei die bisherige Nutzung der Gebäude gewährleistet.

Schutzbestimmungen

- *Genereller Schutz:*

Die zu den Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II gehörenden Gebäude und ihre Umgebung (Gärten) dürften als Teil der Schutzobjekte nicht abgebrochen bzw. beseitigt werden. Die jeweilige Eigentümerschaft dürfe deshalb ohne vorgängige Zustimmung der Baudirektion des Kantons Zürich keine baulichen Änderungen vornehmen und keine Unterhaltsarbeiten ausführen, welche die äussere Wirkung des Gebäudes sowie dessen Umgebung berührten oder dessen Zeugenwert beeinträchtigen könnten.

- *Detaillierter Schutzzumfang:*

Siedlungsstruktur

- die Siedlungsstruktur der Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II mit kleinen Häusergruppen und dazwischenliegenden Grünzügen (siehe Plan 2)
- die Erschliessung der Häuser mit Stichstrassen und Kehrplätzen
- die strikte Ausrichtung der Bauten an den Nordsüd- und Westostachsen

Bauten

Gestaltung

- die orthogonale Architektur ohne schräge Winkel
- die Formenvielfalt mit Abstufungen, vorstehenden Wandscheiben, Erkern, Nischen, gedeckten Sitzplätzen, eingezogenen Hauseingängen, Kaminen etc.
- die in den Siedlungen ursprünglich verwendeten Materialien, insbesondere Sichtbeton, Kalksandstein, Holzverschalung und Kupfer; in der Siedlung Pfaffenstein II die Putzfassaden; für Farbanstriche die Farben Weiss (Fensterrahmen, Fenster, Rollläden, Rafflamellenstoren) und "Sängglen-Grün" (Farbton NCS S 7005-G20Y)

Fassaden

- die rohen Sichtbeton- und Kalksandsteinwände; bei der Siedlung Pfaffenstein II: die groben Putzfassaden im Originalton
- die Leichtbaukonstruktionen
- die originalen Fenster- und Türöffnungen sowie die Oberlichter
- die Fenster in ihrer Materialität, bauzeitlichen Farbgebung und Teilung, die Rollläden; ausserdem in Pfaffenstein II: die Verkleidungen der Rafflamellenstoren und Rollläden aus natureloxier-tem Aluminium
- die Eingangsfronten aus weiss und zum Teil Sängglen-Grün gestrichenem Holz mit teilweisen Glaseinsätzen

Dächer

- die Flachdächer in Holzkonstruktion mit Kupferabdeckungen in den bestehenden Dimensionen samt den Details der originalen Spenglerarbeiten, bei der Siedlung Pfaffenstein II das horizontale Holztäfer an den Deckenstirnen der Flachdächer
- die Dachuntersichten mit den integrierten Revisionsöffnungen für Rollläden und Rafflamellenstoren

Inneres

- die konstruktive Gebäudestruktur, die tragenden Wände und Decken sowie die Erschliessung der Häuser

Aussenraum

Nach Vorgabe des Plans 3 "Schutzwürdige Substanz Aussenraum" seien die aufgelisteten Elemente schützenswert:

- die Lage und Dimensionierung der Erschliessungsstrassen soweit sie im Geltungsbereich der Schutzverordnung liegen sowie die asphaltierten Höfe und Eingangsbereiche und deren Baum- und Rabattenflächen
- die weichen, fliessenden Geländemodellierungen
- der Gehölzbestand, und zwar Waldföhren (Pinus Silvestrus), Trompetenbäume (Catalpa bignonioides) und Lärchen (Larix decidua) sowie die Obstbäume (Plan 2)
- zwei Quellen und deren Gestaltung zu Teichen

- die Ausstattung mit Strassenlaternen mit Betonmasten, Pergolen sowie Findlingen und Bollensteinen

ausserdem bei Bauphase Lindenweg und Pfaffenstein II:

- die Betonstützmauern mit grober Putzfassade
- der Aussichtsplatz mit vorhandenen Sitzbänken, Stützmauern mit grober Putzfassade, Treppen, Gehölze

Bei Fällung, Neugestaltung und Neupflanzung sei das Leitbild (Plan 2) massgebende Beurteilungsgrundlage.

Folgende Charakteristika seien massgebend:

- die in den Aussenräumen ursprünglich verwendeten Materialien: Waschbeton, Betonplatten (50x50 cm), Betonverbundstein, Asphalt und Sichtbeton
- der Verzicht auf Einfriedungen aller Art zwischen den Liegenschaften oder an Strassen und Wegen
- die offenen Grünzüge und langen Grünräume mit den Blickbeziehungen (Plan 2)
- die Strauchgruppen in ihrer ursprünglichen Lage (Plan 2).

Bauliche Massnahmen

- Für frühere bauliche Änderungen an Gebäuden und im Aussenraum, welche nicht der vorliegenden Schutzverordnung entsprächen, aber von der Gemeinde rechtskräftig bewilligt worden seien oder für welche keine baurechtliche Bewilligung notwendig gewesen sei, gelte die Bestandesgarantie.
- Die original erhaltenen Gebäude und Gebäudeteile sowie der Aussenraum seien durch geeignete Massnahmen zu erhalten und wirksam vor Beeinträchtigungen und Beschädigungen zu schützen.
- Die geschützten Teile seien im Original zu erhalten. Wo ein Ersatz von geschützten Teilen unumgänglich sei, seien wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden. Die Denkmalpflege sei zu den entsprechenden Entscheiden beizuziehen.
- Die Siedlung Sängglen weise grundsätzlich ein Erweiterungspotential von einem Zehntel der anrechenbaren Gebäudefläche auf. Die Siedlung Pfaffenstein II weise aufgrund der hohen Dichte kein Erweiterungspotential mehr auf.

- Neue Anbauten wie neue Pergolen seien im Einzelfall unter Einhaltung der baurechtlichen Rahmenbedingungen möglich. Bauliche Erweiterungen, Anbauten wie Windfänge oder Wintergärten hätten sich in ihrer Gestaltung nach den massgeblichen Formen, Materialien und Ausprägungen zu richten und sich besonders gut in den wertvollen Bestand einzufügen. Schrägdächer seien nicht erlaubt.
- Eine Umnutzung des Kindergartens Pfaffenstein, Vers.-Nr. 0922 sei bei hinfälliger Nutzung als Kindergarten möglich. Eine Mehrnutzung sei möglich, wenn diese einen Mehrwert zugunsten des Schutzobjektes bewirke. Zu diesem Zweck sei unter Zuhilfenahme geeigneter Methoden (wie Machbarkeitsstudien u.ä.) und in enger Zusammenarbeit mit der kantonalen Denkmalpflege ein Konzept zu erarbeiten. Eine mit einer Umnutzung in Zusammenhang stehende allfällige Umzonung in eine quartierübliche Wohnzone sei möglich.
- Auf den Flachdächern könnten Solaranlagen erstellt werden.
- Zusätzliche Gebäudeisolationen seien grundsätzlich unter Beibehaltung des äusseren Erscheinungsbildes innerhalb der bestehenden Konstruktion anzubringen. Die Dämmung der Kellerdecken, das Ausdämmen der Leichtbaukonstruktionen, die Dämmung des Daches unter Beibehalt der filigranen Spenglerarbeiten sowie die energetische Aufwertung der Fenster sei zulässig
- Individuell ausgestaltete Bereiche seien unter Berücksichtigung des Schutzzumfanges möglich.
- Veränderungen der Bepflanzung, des Gehölzbestandes sowie der originalen Gestaltung und Materialien im Aussenbereich seien unter Beachtung des Leitbildes und des Schutzzieles zu konzipieren. Eine Auslichtung des über Jahrzehnte dichter gewordenen Bewuchses sei ein langfristiges Ziel.

8.1.

Die Rekurrentin macht demgegenüber im Wesentlichen geltend, es handle sich bei den Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II nicht um wichtige Zeugen. So habe auch die Baudirektion den Siedlungen in ihrem ersten Nichtunterschuttsentscheid vom 12. Januar 2016 die wichtige Zeugenschaft abgesprochen. Nun komme dieselbe Behörde mit den exakt glei-

chen Ausführungen wie in der Nichtunterschutzstellungsverfügung zu einem diametral anderen Schluss. Dies vermöge nicht zu überzeugen.

Es handle sich bei den streitbetroffenen Siedlungen denn auch nicht um Schutzobjekte. Die Siedlungen seien weder kommunal noch überkommunal schutzwürdig. Das Gegenteil sei auch den Gutachten nicht eindeutig zu entnehmen. Die Begründung im Gutachten falle dementsprechend dürftig aus. Eine konkrete Untersuchung der einzelnen Häuser von Innen habe nie stattgefunden. Da das Gutachten lückenhaft sei, entfalle die Bindungswirkung durch die rechtsanwendenden Behörden.

Die Siedlungen seien denn auch weder einmalig noch würden sie bezüglich Architektur und Umgebungsgestaltung eine besonders herausragende Leistung darstellen. Es lägen sicherlich gewisse städtebauliche und architektonische Qualitäten vor, indes reiche dies nicht aus, um von einem wichtigen Zeugen im Sinne des Gesetzes auszugehen. Die wiederholte Bezugnahme und der unsubstantiierte Hinweis auf Ähnlichkeiten mit bestehenden Bauten im Ausland vermöge ebenfalls keine Schutzwürdigkeit zu begründen. Die Architekten Bridel und Spirig seien zudem keine berühmten Architekten und würden im über 600 Seiten umfassenden Architektenlexikon der Schweiz denn auch nicht erwähnt. Von einem fliessenden Parkraum könne heute keine Rede mehr sein. Bei einem überwiegenden Teil der Grenzen seien mannshohe Lebendhecken und darin versteckt auch sehr oft Zäune vorhanden.

Zum strittigen Kindergartengebäude sei sodann ergänzend auszuführen, dass sich der Sachverhalt in verschiedener Hinsicht von der Situation der übrigen Bauten der Siedlungen unterscheide. Das Grundstück befinde sich zur Zeit noch in der Zone für öffentliche Bauten. Typologisch und in seiner architektonischen Ausgestaltung unterscheide sich das Kindergartengebäude von den sonst vorhandenen Wohnbauten. Die Zweckverwendung des im Jahre 1971 erstellten Kindergartengebäudes sei auch in dessen architektonischer Ausprägung ablesbar. Der Kindergarten weise zudem einen separaten Erschliessungsbereich von der Alten Zürichstrasse und einen wesentlich grösseren Aussenraum auf.

8.2.

Die Baudirektion erwidert, sie habe in der Schutzverordnung in Erwägung B.6. festgehalten, dass die Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II

hohe städtebauliche, architektonische, typologische, landschaftsarchitektonische sowie sozial- und wirtschaftshistorische Qualitäten aufwiesen und die Siedlungen wichtige architekturgeschichtliche Zeugen der 1960er- und der frühen 1970er Jahre sowie gartengeschichtlich bedeutende Zeugen der Nachkriegsmoderne seien und ihnen deshalb regionale Bedeutung zukomme. Dies komme auch im Dispositiv zum Ausdruck. Damit habe die Baudirektion das öffentliche Interesse an der Schutzwürdigkeit und deren Masse in ausreichendem Masse dargelegt. Der Kindergarten gehöre mit dem Gebäude und der Umgebung klar zu den beiden Siedlungen im Geltungsbereich der Schutzverordnung und sei ein wichtiger Bestandteil. Seine Lage verbinde die beiden Siedlungen räumlich. Das Gebäude sei 1973 zusammen mit den Gebäuden der Siedlung Pfaffhausen II von den gleichen Architekten geplant und erstellt worden. Die Unterschiede im Erscheinungsbild und der grössere Aussenraum würden mit der Funktion des Gebäudes zusammenhängen. Aufgrund der Materialisierung und der architektonischen Ausprägung gehöre das Kindergartengebäude aber unverkennbar zu den beiden Siedlungen.

Die Mitbeteiligten halten zusammengefasst fest, dass aufgrund der ausgewiesenen Fachmeinungen die Schutzwürdigkeit der beiden Siedlungen sowohl im Hinblick auf den Eigenwert als auch bezüglich des Situationswertes gegeben sei. Bezüglich des Kindergartengebäudes selbst sei indes eine abweichende Lösung denkbar. Diesbezüglich verzichte man deshalb ausdrücklich auf eine Stellungnahme.

9.1.1.

Schutzobjekte sind unter anderem Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG).

Aus der vom Gesetz alternativ zur landschafts- oder siedlungsprägenden Wirkung vorausgesetzten Zeugeneigenschaft ergibt sich das Erfordernis, dass ein Objekt, über welches Schutzmassnahmen verhängt werden sollen, namentlich auf Grund seiner ortsbaulichen, baulichen oder ausstattungsmässigen Eigenschaften von einer Epoche Zeugnis abzulegen, d.h.

die betreffende Epoche zu veranschaulichen und im eigentlichen Wortsinne zu dokumentieren vermag. Allein der Umstand, dass ein Objekt einer Epoche zugeordnet werden kann, ist somit für die Bejahung der Zeugeneigenschaft noch nicht ausreichend. Zudem lässt das Gesetz auch die blosser Zeugeneigenschaft noch nicht genügen; das betreffende Objekt muss vielmehr ein wichtiger Zeuge sein. Diese Qualifikation kann sich aus verschiedenen, hier nicht abschliessend aufzuzählenden Gründen ergeben. Ein wichtiger Zeuge liegt namentlich dann vor, wenn die betreffende Baute auf Grund ihrer gesamten Beschaffenheit eine Epoche besonders aussagekräftig und qualitätsvoll zu dokumentieren vermag.

Mit dem Begriff der Epoche werden vom Gesetz auch Ereignisräume anvisiert, die zeitlich oder lokal vergleichsweise eng begrenzt sind und daher im Allgemeinen kaum als "Epochen" zu bezeichnen wären. Namentlich mit Blick auf die baukünstlerischen Epochen gilt sodann, dass auch Bauten, die Übergänge zwischen solchen bezeugen, Schutzobjekte sein können. Zu verlangen ist allerdings stets, dass die betreffende politische, wirtschaftliche, soziale oder baukünstlerische Epoche klar definiert werden kann.

9.1.2.

Mit der Erfassung von Gebäuden und Gebäudegruppen, die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, bezweckt § 203 Abs. 1 lit. c PBG anders als mit dem Schutz wichtiger Zeugen nicht die Dokumentation geschichtlicher Epochen, sondern die Erhaltung qualifizierter Landschafts- und Siedlungsbilder. In der Praxis wird hierbei oftmals auch vom Situationswert eines Objektes gesprochen. Da das Gesetz die beiden Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung – Zeugeneigenschaft oder prägende Wirkung – alternativ aufzählt, lässt sich auch allein schon mit letzterer die Anordnung von Schutzmassnahmen an Gebäuden oder Gebäudegruppen begründen. Allerdings rechtfertigt nicht jede Optimierung von Siedlungs- oder Landschaftsbildern die Anordnung von Schutzmassnahmen; die positiv prägende Wirkung muss vielmehr objektiv ausgewiesen und begründet sein, was etwa bei für das geschützte Ortsbild wichtigen Kernzonenbauten der Fall sein kann (VB 2009.00608 vom 4. Mai 2011).

9.2.

Nach der Lehre kommt bei sich auf § 203 PBG stützenden denkmalpflegerischen Anordnungen den kommunalen und kantonalen Denkmalpflegebe-

hörden eine besondere Entscheidungsfreiheit zu, da sie dabei im Grenzbe-
reich zwischen Rechtsanwendung und Ermessensbetätigung handeln. Die
Entscheidungsfreiheit der Denkmalpflegebehörde bezieht sich namentlich
auf die Frage der Qualifikation eines Objekts als wichtiger Zeuge, auf den
konkret erforderlichen Umfang einer Schutzmassnahme und gegebenen-
falls auf die Auswahl unter mehreren in Betracht fallenden Schutzobjekten.
Die Rekursinstanz darf eine noch vertretbare Wertung der Denkmalpflege-
behörde nicht durch eine abweichende eigene Wertung ersetzen. Auch bei
Inventarentlassungen greift die Rekursinstanz nur bei sachlich nicht mehr
vertretbaren Entscheiden ein. Die Rekursinstanz verfügt damit insoweit
über keine weitere Prüfungsbefugnis als das auf Rechtskontrolle be-
schränkte Verwaltungsgericht.

Die von der Rekursinstanz zu wahrende Zurückhaltung, so die Lehre wei-
ter, steht nicht im Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie. Die Zu-
rückhaltung greift daher nur, soweit es um die Würdigung örtlicher Verhält-
nisse oder um technische oder andere Fragen geht, die ein bestimmtes
Fachwissen voraussetzen, zumal die Beratung durch Fachstellen ausdrück-
lich im Gesetz vorgesehen ist (§ 216 PBG). Dies ist nicht der Fall bei der
Beantwortung der Frage, was unter einem wertvollen Baum oder Baumbes-
tand bzw. Feldgehölze im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. f PBG zu verstehen
ist (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014,
§ 20 Rz. 85 f.).

Aus dem vorstehend Wiedergegebenen ergibt sich zutreffend, dass das
Baurekursgericht (auch) die Frage, was unter einem Schutzobjekt im Sinne
von § 203 Abs. 1 lit. c PBG zu verstehen ist, frei beantworten kann. Zuzu-
stimmen ist auch der Auffassung, dass die Kognition des Baurekursgerichts
nicht davon abhängt, ob Anordnungen kommunaler oder kantonaler Denk-
malpflegebehörden zu überprüfen sind. Im Übrigen kann der Lehre nur ein-
geschränkt beigetreten werden. Soweit dem Baurekursgericht die örtlichen
Verhältnisse hinreichend bekannt sind, kann es diese in der Regel frei wür-
digen. Geht es um bautechnische Fragen, namentlich um solche der Erhal-
tungs- und Renovationsfähigkeit von Schutzobjekten oder von Teilen hier-
von, ist das Baurekursgericht als Fachgericht in Bausachen zu deren Be-
antwortung nicht weniger berufen als die Denkmalpflegebehörden, womit
auch in dieser Hinsicht eine Kognitionseinschränkung nicht begründet wä-
re.

Eine gewisse Zurückhaltung ist demgegenüber namentlich dann angezeigt, wenn es um die Frage der Qualifikation eines Objekts als wichtiger Zeuge, die Bestimmung des Umfangs einer Schutzmassnahme oder die Auswahl unter mehreren Schutzobjekten geht. Diesbezügliche Beurteilungen sind mit einem spezifisch denkmalpflegerischen Fachwissen verbunden. Allerdings führt diese Zurückhaltung nicht etwa dazu, dass das Baurekursgericht gleich wie das Verwaltungsgericht auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt wäre (§ 20 Abs. 1 und § 50 VRG). Konsequenz ist vielmehr, dass das Baurekursgericht den angefochtenen Entscheid unter gebührender Berücksichtigung der Entscheidungsgründe der Denkmalpflegebehörde und in sorgfältiger, einlässlicher Auseinandersetzung mit diesen zu überprüfen hat. Dergestalt ist zwischen der Entscheidungsfreiheit der Denkmalpflegebehörde einerseits und dem Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz andererseits (Art. 77 der Kantonsverfassung [KV] und Art. 29a der Bundesverfassung [BV]) praktische Konkordanz herzustellen (Donatsch, § 20 Rz. 64 ff.). Im Übrigen kommt dem Baurekursgericht bei der Überprüfung von sich auf § 203 PBG stützenden denkmalpflegerischen Anordnungen in der Regel volle Kognition zu (§ 20 Abs. 1 VRG).

10.

Vorab ist zunächst festzuhalten, dass es keineswegs zutrifft, dass die Baudirektion bezüglich der Qualifikation der Siedlung als wichtigen Zeugen zu einem diametral anderen Schluss kommt als in der ersten Verfügung. Bereits in der Nichtunterschutzstellungsverfügung vom 12. Januar 2016 ging die Baudirektion davon aus, dass es sich bei den streitbetroffenen Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II um ein hochrangiges und einzigartiges Schutzobjekt handelt (vgl. act. 13.11 im Verfahren G.-Nr. R3.2018.00077). Die gleichwohl verfügte Nichtunterschutzstellung erfolgte damals aufgrund einer Verhältnismässigkeitsprüfung, welche indes vom Baurekursgericht als nicht genügend qualifiziert wurde.

Aufgrund des durchgeführten Augenscheines, anlässlich welchem die ganze Siedlung begangen wurde und das Baurekursgericht zudem auch mehrere Häuser der Rekurrierenden von innen besichtigte (darunter auch das Kindergartengebäude), welche teilweise tiefgreifende Veränderungen erfahren haben, sowie aufgrund des detaillierten Gutachtens vom 3. April 2012 ergab sich für das Baurekursgericht ein eindeutiges Bild bezüglich der Schutzwürdigkeit der streitbetroffenen Siedlungen.

Die Siedlungen präsentieren sich als grossräumige stark durchgrünte Einheit von Einfamilienhäusern, welche in ihrer Gesamtheit geradezu parkartig in Erscheinung treten. Die diesbezüglichen Ausführungen in der angefochtenen Verordnung und im entsprechenden Gutachten haben sich anlässlich des Augenscheines vollumfänglich bestätigt (vgl. dazu die ausführliche Fotodokumentation im Augenscheinprotokoll S. 8 ff.). Es kann deshalb in der Folge auf eine Wiederholung sämtlicher Elemente, welche schon im Gutachten und in der Verordnung aufgezeigt wurden, verzichtet werden.

Hervorzuheben ist insbesondere, dass die einzelnen Häuser zumindest von Aussen eine weitgehend einheitliche Materialisierung und Formensprache aufweisen, wobei bei der Siedlung Sängglen vor allem Sichtbetonwände und Kupferblech als Flachdachabschluss und bei der Siedlung Pfaffenstein II Spritzputz und mit Sängglen-Grün gestrichenes Holztäfer als Flachdachabschluss Verwendung fand. Trotz dieser einheitlichen Materialisierung sind die einzelnen Gebäude mit unterschiedlichen Vor- und Rücksprüngen, Nischen und Erkern individuell ausgestaltet. So weist auch das Kindergartengebäude beispielsweise ein erheblich grösseres Volumen als die übrigen Bauten auf; aufgrund der einheitlichen Materialisierung wirkt es aber gleichwohl als Teil des Ganzen. Die Siedlungen sind ein typischer Ausdruck des Lebensgefühls der Moderne in den 1960er-Jahren, wobei die Siedlung Pfaffenstein II aufgrund der späteren Erstellung bereits eine kompaktere Volumetrie aufweist und damit einer zeittypischen Entwicklung folgte.

Die einzelnen Gebäude sind – wie sowohl im Gutachten als auch von der Baudirektion zutreffend umschrieben – jeweils zu kleinen Einheiten von drei oder vier Häusern am Ende von kurzen Stichstrassen zusammengefasst und bilden so kleine Gruppen innerhalb des umliegenden grosszügigen durchgehenden Grünraumes. Auf Einfriedungen wurde bis heute weitgehend verzichtet. Dies hat zur Folge, dass die Übergänge zwischen dem privaten und dem gemeinsamen Aussenraum optisch kaum wahrnehmbar sind. Diese fliessenden Übergänge schaffen eine eindrückliche Grosszügigkeit und tragen wesentlich zur parkartigen Wirkung der Siedlungen bei. Zudem wurde dadurch ein der damaligen Zeit entsprechendes Musterbild einer kultivierten aber dennoch natürlich gestalteten Landschaft geschaffen, die trotz ihrer parkartigen Wirkung auch die Moderne und damit verbunden auch die Verkehrswege optimal integriert. Auch das Kindergartengebäude weist einen grosszügigen Umschwung auf, was der parkartigen Gestaltung

äusserst zuträglich ist. Die parkartige Landschaft ist denn auch eines der prägenden Elemente schlechthin der hier streitbetroffenen Siedlung. Zudem bildet die Lage des Kindergartengebäudes einen Übergang von der Siedlung Sägglen zur Siedlung Pfaffenstein II und ist damit ein wichtiger Bezugspunkt. Die architektonische Qualität der Häuser wird aufgrund der harmonischen Einbettung in das bestehende landschaftliche Umfeld erst auf den zweiten Blick wahrgenommen, ist dann aber eindeutig erkennbar.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass durch die Anordnung und Ausgestaltung der Gebäude und des Umschwungs zusammen mit der Anordnung der Verkehrsflächen geradezu das Ideal des organischen Städtebaus abgebildet wird. Die Siedlungen können und müssen damit zweifellos als beispielhafte Antwort der Nachkriegszeit auf die fortschreitende Zersiedelung gesehen werden.

Diese Feststellungen wurden denn auch von der Rekurrentin nur sehr pauschal bestritten. Bezüglich der von den Rekurrentin bemängelten Durchsichten und dem damit behaupteten verbundenen Verlust der Struktur ist festzuhalten, dass es durchaus zutrifft, dass die vorhandenen Grünräume zufolge eines mangelhaften Beschnitts die ursprünglich bestehenden und auch gewollten Durchsichten inzwischen teilweise zu beeinträchtigen vermögen; dies bildet indes entgegen den rekurrentischen Vorbringen keinen Grund, den Siedlungen die Schutzwürdigkeit abzuspochen. Die Dichte der Bepflanzung ist eine bloss temporäre Problematik, die ohne weiteres im Verlaufe der Zeit mit den entsprechend angeordneten Vorgaben betreffend Ersatzbepflanzung behoben werden kann. Ein Verlust der schützenswerten städtebaulichen Struktur kann darin nicht erkannt werden.

Somit ist die Schutzwürdigkeit sowohl mit Bezug auf den Eigenwert der Siedlungen als Gesamtobjekt als auch mit Bezug auf den Situationswert ausgewiesen. Der Grad der Schutzwürdigkeit ist aufgrund der Einzigartigkeit und der regionalen Bedeutung als sehr hoch zu werten.

11.

Gemäss den vorstehenden Ausführungen steht fest, dass es sich beim streitbetroffenen rekurrentischen Grundstücken um einen wesentlichen Bestandteil des Ensembles und damit ebenfalls um einen Bestandteil des Schutzobjektes handelt. Die Qualifikation eines Objektes als "wichtiger

Zeuge" oder "wesentlich mitprägendes Element" für die Umgebung führt indes nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinne von § 205 und § 207 PBG, sondern nur, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjektes höher zu werten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen. Diese Interessenabwägung ist vorliegend ebenfalls strittig.

12.1.1.

Die Rekurrentin macht bezüglich der Verhältnismässigkeit geltend, die Schutzverordnung sei sowohl als Ganzes als auch mit Bezug auf das Kindergartengebäude im Besonderen nicht verhältnismässig, weshalb das Kindergartengebäude aus dem Schutz zu entlassen sei.

Zur Siedlung als Ganzes sei zu sagen, dass eine einzelfallweise grundstücksspezifische Interessenabwägung fehle. Es habe wie bereits ausgeführt, noch nicht einmal eine Besichtigung aller Häuser stattgefunden. Eine Prüfung wäre daher noch nicht einmal möglich gewesen. Die Unterschutzstellung gehe sodann viel zu weit. Auch wenn in der städtebaulich prägnanten Anordnung ein gewisser Situationswert zu sehen sei, ziele ein Substanz- und Innenraumschutz weit über ein etwaiges schutzwürdiges Ziel hinaus. Die in der Schutzverordnung vorgesehenen Regelungen würden im Ergebnis auf ein fast vollständiges Veränderungsverbot hinauslaufen. So werde in der Verordnung quasi der gesamte bauliche Status quo aufgelistet und im Einzelnen geschützt. Eine Gewichtung der baulichen Elemente hinsichtlich der Qualität bzw. der Schutzwürdigkeit sei nicht erfolgt. Ebenso wenig werde der Schutzzumfang strikt auf die entstehungszeitliche Bausubstanz beschränkt. Praktisch sämtliche vorhandenen Bauelemente und ein überwiegender Teil des Pflanzenbestandes würden formell geschützt. Es könne nicht angehen, praktisch keine Veränderungen zuzulassen, bzw. allfällige – auch kleinste – Änderungen von der Zustimmung der kantonalen Denkmalpflege abhängig zu machen.

Aus beiden Gutachten gehe zudem hervor, dass in erster Linie die "städtebauliche Struktur" der Siedlungen bewahrt werden solle. Hierfür brauche es keinen Substanzschutz.

Durch den vorgesehen sehr weitreichenden Substanzschutz seien bauliche Weiterentwicklungen, die für eine zeitgemässe und energieeffiziente

Wohnnutzung nötig seien, kaum mehr möglich. Auch sei nicht ersichtlich, wie bei diesen strengen Vorgaben die vorhandenen Nutzungsreserven konkret realisiert werden sollten. Damit sich die über Jahrzehnte in natürlichem Masse veränderte Siedlung auch in Zukunft weiterentwickeln könne, müsse in der Schutzverordnung mehr Raum für mögliche Änderungen und Entwicklungen gelassen werden. Der formelle Schutz müsse sich auf die wesentlichen Gestaltungselemente beschränken. Anstelle eines substantiellen Erhalts würde vielerorts – ohne dass das Schutzobjekt beeinträchtigt würde – die Verpflichtung zu einem gleichwertigen Ersatz vollauf genügen. Von einem Verzicht auf Einfriedungen jeglicher Art sei abzusehen. Energetische Massnahmen sollten sodann möglich sein.

Die bestehenden Servitute bildeten bereits eine enorme Einschränkung für die Grundeigentümer und seien völlig ausreichend, um den Bestand der Siedlungen zu schützen. Die Dienstbarkeiten seien so detailliert formuliert, dass sie abgesehen vom Innenbereich der Häuser den gesamten Bereich der Schutzverordnung abdecken würden. Da weit mehr als 30 Grundstücke erfasst seien, könne auch, trotz der herrschenden Privatautonomie der Grundeigentümer betreffend die Dienstbarkeiten, faktisch davon ausgegangen werden, dass die Servitute weder verletzt noch verändert würden. In den letzten Jahrzehnten seit der Erstellung der Bauten Anfang der Siebzigerjahre hätten die bestehenden Servitute mit ihren Baubeschränkungen offensichtlich genügt, um das mit der vorliegenden Schutzverordnung verfolgte Ziel weitgehend zu erfüllen. Die Anordnung einer Schutzmassnahme, die bekanntlich dem Substanzschutz diene, sei daher nicht angezeigt.

Im Übrigen sei die Pauschalanordnung, wonach jegliche baulichen und technischen Massnahmen wie Ausbrüche, Bohrungen, Leitungsverlegungen, Abdeckungen, Isolationen u.ä. mit der kantonalen Denkmalpflege abzustimmen seien, ersatzlos zu streichen.

Das Kindergartengebäude werde seit 20 Jahren nicht mehr als solches genutzt. Seit circa 4 1/2 Jahren stehe es nun mehr oder weniger gänzlich leer. Aufgrund der angestrebten Zentralisierung der Schulhausanlagen und Kindergärten werde das Gebäude auch in Zukunft nicht mehr für schulische Zwecke genutzt werden. Es sei dementsprechend vorgesehen, das Grundstück zu verkaufen. Eine sinnvolle Nutzung sei angesichts der für einen Kindergarten konzipierten baulichen Strukturen ausserordentlich schwierig. Im Unterschied zu den übrigen Grundstücken sei die auf dem Grundstück

vorhandene Ausnutzungsreserve bei weitem nicht ausgeschöpft. Es wäre damit ohne weiteren möglich auf der grossen Parzelle ein Doppeleinfamilienhaus oder ein Bürogebäude zu erstellen.

Bauliche Erweiterungen seien indes mit dem Erlass der Schutzverordnung nicht mehr möglich, geschweige denn ein Neubau. Die Schulgemeinde hätte aufgrund der bestehenden massiven Ausnutzungsreserven einen vergleichsweise viel grösseren Ausnutzungsverlust hinzunehmen als die übrigen Eigentümer. Die in der Schutzverordnung vorgesehene mögliche Mehrausnutzung beim Nachweis eines Mehrwerts für das Schutzobjekt sei überhaupt nicht praktikabel.

12.1.2.

Der angefochtenen Anordnung kann bezüglich der Verhältnismässigkeit folgendes entnommen werden: In Abwägung des dargestellten Zeugniswerts, der sich insbesondere aus den aufgeführten städtebaulichen, architektonischen, typologischen sowie landschaftsarchitektonischen, aber auch sozial- und wirtschaftshistorischen Qualitäten der Siedlung ergebe, unter Hinweis auf die Erwägungen des Baurekursgerichtes in seinem Rückweisungsentscheid sowie unter Berücksichtigung, dass eine adäquate Nutzung des Bestandes auch nach der Unterschutzstellung weiterhin gewährleistet sei, bzw. dass die Eigentümerschaften in der Nutzung ihrer Liegenschaften nicht mehr als durch die bereits heute geltenden Privatservitute oder die geltenden Bauvorschriften eingeschränkt würden und dass bauliche Erweiterungen im Rahmen des noch vorhandenen Nutzungspotentials weiterhin möglich seien, müsse das öffentliche Interesse am Erhalt der Siedlungen höher gewichtet werden, als die privaten Interessen am uneingeschränkten Eigentum und freier baulicher Gestaltung. Bei einer weiteren Reduktion des Schutzzumfanges bestünde die Gefahr, dass der durch die einheitliche Wahl der Details, der Formen und der Materialien entstehende kohärente Gesamteindruck gestört würde. Die Schutzwürdigkeit der Siedlungen ergebe sich nicht primär aus einzelnen Elementen der Gebäude und des Aussenraums oder einzig aus der Siedlungsstruktur, sondern vielmehr aus deren Verbindung und dem daraus entstehenden Gesamtbild.

Bezüglich des Kindergartengebäudes führte die Baudirektion in ihrer Vernehmlassung sodann aus, die Verordnung sehe eine zweckmässige Umnutzung und Erweiterung des Gebäudes ausdrücklich vor. Die von der Rekurrentin dargelegten Ausnutzungsreserven seien indes aufgrund der Lage

des Grundstücks rein theoretischer Natur. Es verbleibe auch mit der Verordnung genügend Raum für bauliche Änderungen, jedoch nicht auf Vorrat für noch unbestimmte Vorhaben der Rekurrentin oder einer allfälligen Käuferschaft. Eine wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks werde nicht verwehrt.

12.2.1.

Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Das Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne verlangt, dass eine Schutzmassnahme durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist. Nur in diesem Fall ist sie Massnahme für den Privaten zumutbar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 556 ff.).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen im engeren Sinne vermag das finanzielle Interesse an einer gewinnbringenden oder gar höchstmöglichen Ausnützung einer Liegenschaft für sich allein das öffentliche Interesse an Denkmalschutzmassnahmen grundsätzlich nicht zu überwiegen (BGE 120 Ia 270 ff., E. 6c). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass den wirtschaftlichen Interessen privater Eigentümer bei der Interessenabwägung überhaupt keine Bedeutung zukommt. Sehr erhebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses durchaus im Wege stehen. Hingegen müssen unter Umständen auch sehr grosse finanzielle Interessen der Grundeigentümer öffentlichen Interessen weichen, weil das Gemeinwesen sonst kaum noch Bauten unter Schutz stellen könnte. Die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darf nicht isoliert nur anhand der zu erwartenden finanziellen Aufwendungen beurteilt werden. Vielmehr ist im Rahmen der Interessenabwägung auch das Mass des öffentlichen Interesses an der Unterschutzstellung und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen. Dabei sind Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist (BGr 1C_168/2012 vom 2. November 2012, E. 6.4, mit weiteren Hinweisen).

12.2.2.

Eine Abwägung zwischen öffentlichen Interessen an der Erhaltung eines Schutzobjekts und den privaten Interessen an einer möglichst freien Nutzung des Grundstücks kann nach dem vorstehend Gesagten nur vorgenommen werden, wenn die Qualität des Objekts als wichtiger Zeuge bekannt ist

Dies ist vorliegend der Fall. Es handelt sich um ein einzigartiges und hochrangiges Schutzobjekt (vgl. vorstehend Erwägungen unter Ziffer 10.). Strittig bleiben somit der Schutzzumfang und die Schutzfähigkeit der beiden Gebäude sowie die finanzielle Interessenabwägung.

12.3.1.

Das öffentliche Interesse an einer Unterschutzstellung ist aufgrund des nachweislich hochgradigen Eigen- und Situationswertes als sehr hoch zu qualifizieren.

Die bestehenden privatrechtlichen Dienstbarkeiten sind von vornherein kein genügendes Instrument der Denkmalpflege. Die zulässigen Schutzmassnahmen sind in § 205 PBG abschliessend aufgezählt. Gemäss lit. d der genannten Bestimmung kann zwar auch ein (dienstbarkeitsrechtlich gesicherter) Vertrag als Schutzmassnahme in Frage kommen. Gemeint ist hierbei indes offensichtlich ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen dem Grundeigentümer und dem Gemeinwesen. Demgegenüber beruhen die hier zur Diskussion stehenden Dienstbarkeiten (act. 13.7 im Verfahren R3.2018.00077) auf Verträgen zwischen Privaten. Diese Verträge und damit die so begründeten Dienstbarkeiten unterstehen der alleinigen Disposition der Privaten und können demnach jederzeit abgeändert oder aufgehoben werden, ohne dass Behörden sich dem entgegenstellen könnten. Ob mit diesen Dienstbarkeiten auch öffentliche Interessen an der Erhaltung der Überbauungsstruktur mit berücksichtigt sind, ist angesichts der Dispositionsfreiheit der Privaten unerheblich. Möchte beispielweise ein Eigentümer einer Liegenschaft in einer der beiden Siedlungen sein Haus umbauen, wären einzig die öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften zu beachten; die fraglichen Dienstbarkeiten könnten von der Baubehörde nicht berücksichtigt werden (§ 317 PBG). Dasselbe gälte im Rechtsmittelverfahren (§ 1 VRG).

Hinzu kommt, dass die fraglichen Dienstbarkeiten nur Um- und Neubauten regeln, aber keinerlei Substanzschutz beinhalten. Die Dienstbarkeiten wür-

den demnach eine gänzliche Beseitigung sämtlicher Gebäude beider Siedlungen nicht zu hindern vermögen. Hierin eine Massnahme des Denkmalschutzes zu erblicken, fällt damit offensichtlich ausser Betracht.

Als Schutzmassnahme sind die fraglichen privatrechtlichen Dienstbarkeiten daher vollkommen ungeeignet. Von ihnen geht keinerlei Schutz aus, jedenfalls keiner, der öffentlich-rechtlich durchsetzbar wäre. Substanzschutz ist nicht einmal auf privater Ebene gewährleistet.

12.3.2.1.

Bezüglich der Siedlungen als Gesamtobjekt ist festzuhalten, dass der festgestellte hohe Eigen- und Situationswert entgegen der Ansicht der Rekurrentin nur durch die Erhaltung der bestehenden Gebäudesubstanz gewahrt werden kann. Einzig die Erhaltung und Renovation alter Bausubstanz bietet Gewähr für eine detailgetreue Übernahme von Form und Gestalt der vorhandenen Dach- und Fassadenflächen sowie für die Erhaltung der prägenden Bestandteile einer Baute unter Wahrung der bestehenden Proportionen. Die äusseren Gestaltungsmerkmale der Gebäude bilden neben der Aussenraumgestaltung das wichtigste prägende Element der Siedlungen und sind Ausdruck der hohen architektonischen Qualität und zudem unabdingbar für die Wahrung der Einheitlichkeit der Siedlungen. Beispielsweise sind die Lage und Grösse der Fassadenöffnungen sowie deren Gliederung ein wesentliches und prägendes Element einer Fassade und kann durch deren Erhalt eine weitere Veränderung des äusseren Erscheinungsbildes vermieden werden; dies gilt im Weiteren auch für die Formenvielfalt der Gebäude, die Materialisierung der Fassaden oder auch für die Konstruktion der Flachdächer. Die detaillierte Auflistung der prägenden Elemente der Gebäude in der Verordnung erfolgte daher zu Recht. Gleiches gilt es für die Elemente des Aussenraumes zu sagen. Die Gärten in ihrer Ausgestaltung sind wie festgestellt ein äusserst prägendes Element des Schutzobjektes und müssen daher von der Verordnung ebenfalls zwingend erfasst werden. Die Schutzwürdigkeit der Siedlungen liegt, wie die Baudirektion zu Recht ausführt, gerade im Zusammenspiel der gewählten Anordnung der Gebäude, der einzelnen Elemente der Gebäude und des Aussenraumes. Nur so kann das charakteristische Erscheinungsbild gewahrt werden. All diese Elemente sind daher für den Erhalt des Schutzobjektes als solches unabdingbar.

Wie die Rekurrentin zu Recht ausführt, ist insbesondere das äussere Erscheinungsbild der Siedlung schützenswert. Die Beschränkung auf einen reinen Fassadenschutz hätte indes zwangsläufig eine Diskrepanz zwischen aussen und innen zur Folge. Es sind deshalb auch Teile zu erhalten, die sich nur mittelbar auf das äussere Erscheinungsbild auswirken. Dabei wurde aber auch berücksichtigt, dass bei zahlreichen Gebäuden bereits Veränderungen im Innern vorgenommen wurden. Es erfolgte daher keine integrale Unterschutzstellung, sondern der Schutz von Originalsubstanz im Innern beschränkt sich auf die Primärkonstruktion. Aus diesem Grund war auch keine einzelfallweise Besichtigung der Gebäude von Innen notwendig.

Es ist der Rekurrentin aber insoweit zuzustimmen, dass der Schutz der Primärkonstruktion, welcher einzig dazu dient, äussere sichtbare Veränderungen zu vermeiden, keine Unterschutzstellung der tragenden Wände im Innern bedarf. Eine tragende Wand kann mit den heutigen baulichen Möglichkeiten problemlos geöffnet und deren Last anderweitig abgefangen werden. Die tragenden Wände sind daher aus dem Schutzzumfang auszuklammern. Darüber hinaus können indes keine weiteren baulichen Elemente ausgenommen werden, da sich mit einer weniger weitgehenden Massnahme das angestrebte Schutzziel ansonsten nicht mehr erreichen liesse.

12.3.2.2.

Zur Schutzzfähigkeit der einzelnen Gebäude kann festgehalten werden, dass einzelne Gebäude unter Umständen einen gewissen Erneuerungsbedarf aufweisen. Es handelt sich dabei indes nicht um Schäden im eigentlichen Sinne, sondern um Anpassungen an einen modernen Wohnbedarf. Auf die Erhaltungsfähigkeit der Objekte haben solche Bedürfnisse keinen Einfluss. Eine Erneuerung der Haustechnik sowie der Nasszellen und Küchen gehört beispielsweise zum üblichen Unterhalt eines Gebäudes. Alle Gebäude beider Siedlungen werden sodann bewohnt oder anderweitig genutzt. Die Erhaltungsfähigkeit wurde daher zu Recht weder in den Parallelverfahren noch im vorliegenden Verfahren betreffend das Kindergartengebäude bestritten. Die Schutzzfähigkeit der einzelnen Gebäude ist demnach gerade in Anbetracht des reduzierten Schutzzumfangs ebenfalls ohne weiteres gegeben.

12.3.2.3

Es stellt sich im Weiteren die Frage, ob die Siedlungen unter Einhaltung des Schutzzzieles einer sinnvollen Nutzung und damit einer der Zonierung

entsprechenden und rentablen bzw. wirtschaftlich sinnvollen Wohnnutzung zugeführt werden können, bzw. im vorliegenden Fall, ob eine solche aufrechterhalten werden kann.

Die Gebäude (mit Ausnahme des Kindergartengebäudes [vgl. dazu nachstehende die Ausführungen unter Ziffer 12.3.3]) weisen zumindest in ihrer jetzigen Nutzung als Einfamilienhäuser genügend grosse Volumen auf, innerhalb welchen nebst der Aussenhülle sodann nur die Primärkonstruktion sowie die Geschossdecken und der Erschliessungstrakt in ihrer Lage geschützt sind. Damit kommt der Bauherrschaft eine erhebliche planerische Freiheit zu, einen Innenausbau zu verwirklichen, der heutigen Wohnbedürfnissen entspricht. Zudem sind im Bereich der Siedlung Sängglen auch bauliche Erweiterungen im Umfang von 10 % der anrechenbaren Gebäudeflächen gemäss der angefochtenen Verordnung ausdrücklich möglich.

Die Erneuerung oder der Ersatz tragender Bauteile oder von Deckenkonstruktionen, sofern diese nicht mehr erhalten oder ertüchtigt werden können, ist bei vielen denkmalpflegerischen Gesamterneuerungen oder bei Umnutzungen von Gebäuden an der Tagesordnung und kann mit den heutigen Bautechniken ohne weiteres bewältigt werden.

Mit einer nach dem vorstehend Gesagten weiterbestehenden Wohnnutzung kann zweifellos eine rentable bzw. wirtschaftlich sinnvolle Nutzung erzielt und gleichzeitig die für die Unterschutzstellung relevante Substanz erhalten werden. Weitergehende finanzielle Interessen der Grundeigentümer haben hinter dem öffentlichen Interesse der Unterschutzstellung zurückzutreten. Wobei hier ausdrücklich auch darauf hinzuweisen ist, dass die grosszügige parkartige Umgebung, in welcher die Gebäude situiert sind und welche mit der vorliegenden Verordnung gerade bewahrt wird, den Wert der Liegenschaften durchaus auch zu steigern vermag.

12.3.2.4.

Die mit Dispositiv-Ziffer V.6. der angefochtenen Verordnung angeordnete Pflicht, bauliche und technische Massnahmen mit der kantonalen Denkmalpflege abzustimmen, ist eine Standardbestimmung bei Schutzobjekten. Sie dient dazu, zu gewährleisten, dass die Baudirektion, bzw. die kantonale Denkmalpflege, bei allfälligen drohenden Eingriffen in kantonale Schutzobjekte rechtzeitig beigezogen wird, um die Zulässigkeit allfälliger Auswirkungen

gen auf das Schutzobjekt zu prüfen und diese möglichst geringfügig zu halten. Die Bestimmung ist ohne weiteres verhältnismässig.

12.3.2.5.

Es stellt sich sodann abschliessend die Frage nach dem öffentlichen Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung. Dies ist zwar ein zentrales Anliegen des Raumplanungsrechts, indes kann eine bauliche Verdichtung problemlos an einem anderen Ort in der Gemeinde realisiert werden. Die bestehenden Nutzungsreserven im Umfang von 10 % der anrechenbaren Grundfläche können sodann auch trotz der Unterschutzstellung realisiert werden. Dies wurde in der angefochtenen Verordnung ausdrücklich festgehalten. Überwiegende private oder öffentliche Interessen die gegen eine Unterschutzstellung der Siedlungen als Ganzes sprechen würden, sind damit nicht ersichtlich.

Die rekurrentische Kritik an der Verordnung als Ganzes führt demnach nicht zur angestrebten Entlassung des Kindergartens aus dem Schutz, sondern hat insoweit einzig die Ausklammerung der tragenden Wände im Innern zur Folge. Somit ist nachfolgend noch die Verhältnismässigkeit der Verordnung mit Bezug auf das Kindergartengebäude selbst zu prüfen.

12.3.3.

Bezüglich des Kindergartengebäudes präsentiert sich die Situation nämlich grundlegend anders als bei den übrigen Liegenschaften der beiden Siedlungen. Das Kindergartengebäude wurde ausdrücklich für die Nutzung als Kindergarten konzipiert. Dies zeigt sich denn auch sehr stark in der architektonischen Ausgestaltung im Innern. Am durchgeführten Augenschein konnte unter anderem festgestellt werden, dass das Gebäude im grossen Eingangsbereich kaum eine Befensterung aufweist und teilweise die Raumhöhen extrem niedrig sind, da in diesen Bereichen Spielbereiche für die Kinder realisiert wurden. Die bestehenden Raumaufteilungen und Raumgrössen sowie die innere Erschliessung sind offensichtlich für schulische Zwecke konzipiert.

Das Kindergartengebäude kann, wie die Rekurrentin glaubhaft ausführt, auch zukünftig nicht mehr als solches genutzt werden. Dies hat somit zwingend zur Folge, dass im Rahmen einer geplanten Umzonung des Grundstückes eine abweichende Nutzung realisiert werden soll. So sieht denn auch die Schutzverordnung explizit und zu Recht vor, dass das Gebäude

auch zu Wohnzwecken genutzt werden könnte (vgl. Dispositiv-Ziffer V.3. Abs. 3 der angefochtenen Verordnung [act. 3]).

Für die Realisierung einer Wohnnutzung müsste das Gebäude indes vollkommen ausgehöhlt werden. Eine komplette Änderung der inneren Raumaufteilung hat aber – wie vorstehend unter Ziffer 12.3.2.1. ausgeführt – zwangsläufig auch eine Änderung des äusseren Erscheinungsbildes zur Folge. Fenster und Zugangsbereiche müssten neu angeordnet werden und auch die Primärkonstruktion würde aufgrund der teilweise ungenügenden Raumhöhen nicht unwesentliche Änderungen erfahren. Die Raumaufteilungen und inneren Erschliessungstrakte müssten ebenfalls grundlegend geändert werden, da sie in der heutigen Form für eine Wohnnutzung denkbar ungeeignet sind. Wesentliche Elemente der ursprünglichen Substanz gingen damit zwangsläufig verloren. Die Schutzmassnahmen stünden damit der wirtschaftlich sinnvollen Nutzung des Gebäudes entgegen, weil die zwingend notwendige Umnutzung nicht ohne grossen Substanzverlust machbar ist. Eine anderweitige Nutzung, die keines derart starken Eingriffs in die bestehende Substanz bedürfte, ist nicht erkennbar und wäre wohl auch kaum rentabel. Ein Erhalt des Gebäudes als solches wäre somit nicht verhältnismässig.

Eine vollständige Entlassung der Parzelle aus dem Schutz ist indes gleichwohl nicht angezeigt. Beim Kindergartengebäude sind wie die Schutzverordnung zu Recht ausführt, aufgrund der beträchtlichen Freifläche Erweiterungen des bisherigen Volumens durchaus denkbar. Bei einer vollständigen Entlassung aus dem Schutz könnte somit gerade bei einem Verbleib des Grundstückes in der Zone für öffentliche Bauten ein Volumen realisiert werden, das den Charakter der Siedlung erheblich zu beeinträchtigen vermöchte. Das Kindergartengebäude liegt an sehr prominenter Lage mitten im Schutzperimeter. Gerade der grosszügige Umschwung der Liegenschaften und so auch der Umschwung des Kindergartengebäudes sind für die parkartige Erscheinung des Schutzobjektes wichtig. Zum Schutzobjekt zählen nicht nur die Gebäude als solche, sondern auch die Freiflächen. In Anbetracht der hochgradigen Schutzwürdigkeit der Siedlungen ist eine Einschränkung der Ausnutzungsmöglichkeiten durchaus auch verhältnismässig. Es ist deshalb in der Schutzverordnung genau zu definieren, in welchem Umfang, das Grundstück neu überbaut werden kann, ohne dass das Schutzobjekt als solches gefährdet wird. Denkbar erschiene beispielsweise die Festlegung von Baubereichen allenfalls kombiniert mit weiteren Baube-

schränkungs- und Gestaltungsvorschriften für einen Neubau je nach Zonierung. Sinnvoll erschiene auch die Entlassung des Gebäudes aus dem Anwendungsbereich der Schutzverordnung vom Vorliegen eines rechtskräftig bewilligten Bauprojektes abhängig zu machen. Die genaue Ausgestaltung ist indes vollumfänglich der Vorinstanz zu überlassen, die diesbezüglich über einen grossen Ermessensspielraum verfügt.

Der von der Baudirektion statuierte Schutzzumfang ist damit entsprechend anzupassen.

13.1.

Somit ist der Rekurs teilweise gutzuheissen. Dementsprechend ist die Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 26. April 2018 aufzuheben und die Sache zur Abänderung und Neufestsetzung der Verordnung im Sinne der Erwägung 12.3.3. zurückzuweisen.

Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

Dieser Entscheid ist von der Vorinstanz in Anwendung von § 338b PBG in Verbindung mit § 28 Abs. 2 VRG (Sicherstellung des Anfechtungsanspruches der rekurs- bzw. beschwerdeberechtigten Verbände) zu veröffentlichen.

13.2.

Die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung an die Baudirektion ist vorliegend in Anbetracht des Antrages auf Nichtunterschutzstellung des Grundstückes als Ganzes mit Bezug auf die Auflage der Verfahrenskosten bloss als teilweises Obsiegen der Rekurrentin zu betrachten.

Ausgangsgemäss und unter Berücksichtigung der jeweiligen Rekursanträge, des jeweiligen Streitinteresses und der zu behandelnden Rügen sind die Verfahrenskosten zu 1/3 der Rekurrentin und zu 2/3 der Baudirektion Kanton Zürich aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Die Beigeladenen stellten keine Anträge mit Bezug auf das Kindergartengebäude selbst, weshalb von einer Kostenbelastung vollumfänglich abzu- sehen. Im vorliegenden Verfahren kommt ihnen ohnehin eher die Stellung von Mitbeteiligten zu, welche praxisgemäss nur in Ausnahmefällen mit Kos-

ten belastet werden. Die Gemeinde Fällanden wurde von Amtes wegen in das Verfahren aufgenommen und stellte keinerlei Anträge im vorliegenden Verfahren; ihr sind daher im vornherein keine Kosten aufzuerlegen.

13.3.

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. 1'000.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 3 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 (mit der Schutzmassnahme verbundener Eingriff in das Eigentum der Rekurrentin), des getätigten Verfahrensaufwandes (zweiter Schriftenwechsel, Durchführung eines Abteilungsangenscheins), des Umfangs des vorliegenden Urteils und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass ein erheblicher Teil der Rechtsfragen auch in den Parallelverfahren zu prüfen war, 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).

13.4.

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 der Rekurrentin zulasten der Baudirektion eine dem nur teilweisen Obsiegen (2/3 – 1/3) entsprechend reduzierte Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Basisbetrag von insgesamt Fr. 3'000.--, womit eine im genannten Sinne reduzierte Entschädigung von insgesamt Fr. 1'000.-- zu entrichten ist. 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).

Da von einer Kostenauflegung zu Lasten der Beigeladenen abgesehen wird, ist ihnen auch keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen.

13.5.

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.

[....]