



G.-Nrn. R3.2016.00037, R3.2016.00056, R3.2016.00059, R3.2016.00060, R3.2016.00070,
R3.2016.00071, R3.2016.00072, R3.2016.00073, R3.2016.00074, R3.2016.00075,
R3.2016.00076, R3.2016.00077, R3.2016.00078, R3.2016.00079, R3.2016.00080,
R3.2016.00081, R3.2016.00082, R3.2016.00083, R3.2016.00084

BRGE III Nrn. 0110/2016 bis 0128/2016

Entscheid vom 24. August 2016

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Ersatzrichterin Gabriele Kisker, Baurichter
Walter Linsi, Gerichtsschreiberin Karin Rüschi

in Sachen **Rekurrierende**
1. – 8. [...]

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

Mitbeteiligte
2. Gemeinderat Fällanden, 8117 Fällanden
3. - [...] diverse Mitbeteiligte

betreffend Verfügung der Baudirektion vom 12. Januar 2015 Nr. 1756/2015; Verzicht
auf Unterschutzstellung der Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II,
Pfaffhausen - Fällanden

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 12. Januar 2015 (recte [auch nachfolgend]: 2016) verzichtete die Baudirektion Kanton Zürich (nachfolgend Baudirektion) auf die Unterschutzstellung der Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II im Ortsteil Pfaffhausen der Gemeinde Fällanden.

B.

Hiergegen erhoben mit Eingabe vom 22. Februar 2016 [...] Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich mit den folgenden Anträgen:

1. Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben;
2. die Siedlungen Sängglen (inkl. Erweiterung) und Pfaffenstein II seien unter Schutz zu stellen;
3. die Akten seien an die Baudirektion zur Erarbeitung einer Schutzverordnung zurückzuweisen (§ 205 lit. b-d PBG);
4. eventualiter seien die Akten an die Gemeinde Fällanden zu überweisen zur Festsetzung einer Quartiererhaltungszone (§ 50a in Verbindung mit § 203 lit. c PBG);
5. es sei für die Schutzmassnahmen nach Ziffern 3 und 4 an den Entwurf der Denkmalpflege vom 4. Februar 2014 anzulehnen;
6. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Zürich.
(zum Verfahren)
7. Es sei zu einem allfälligen Augenschein des Baurekursgerichtes auch die kantonale Denkmalpflege-Kommission beizuziehen;
8. es seien durch den Präsidenten des Baurekursgerichtes vorsorgliche Massnahmen anzuordnen, welche gewährleisten, dass die Ziele der angestrebten Schutzverordnung nicht während des Rechtsmittelverfahrens durch Bauvorhaben vereitelt werden;
9. dem Lauf der Beschwerdefrist und einer allfälligen Beschwerde gegen die vorsorglichen Massnahmen sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

C.

Mit Verfügung vom 26. Februar 2016 (zuzüglich ergänzende Verfügungen vom 17. März 2016) wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen. Das Rekursverfahren wurde in Einzelgeschäfte gemäss den betroffenen Lie-

genschaften aufgeteilt und unter den Geschäfts-Nrn. R3.2016.00027, R3.2016.00037-56, R3.2016.00058-60 sowie R3.2016.00062-84 angelegt.

Gleichzeitig wurden für die Dauer des Rekursverfahrens vorsorgliche Schutzmassnahmen zur Sicherung des Streitgegenstandes angeordnet.

D.

Die Baudirektion schloss in ihrer Vernehmlassung vom 24. März 2016 auf Abweisung des Rekurses. Zuvor hatte die Gemeinde Fällanden mit Eingabe vom 14. März 2016 auf die Erstattung einer Vernehmlassung ausdrücklich verzichtet.

E.

In den vorliegend zusammengefassten Rekursverfahren Geschäfts-Nrn. R3.2016.00037, R3.2016.00056, R3.2016.00059-60 sowie R3.2016.00070-84 liessen sich verschiedene Mitbeteiligte wie folgt vernehmen: [...]

F.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten (Parteien und Mitbeteiligte) wird, soweit für die Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Im Streit liegt die Unterschutzstellung der Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II in Fällanden, Ortsteil Pfaffhausen. Die Rekurrierenden streben mit dem Rechtsmittelverfahren die Anordnung von Schutzmassnahmen über diese Siedlungen an.

Vorab ist die Rekurslegitimation zu klären (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Die Rekurrierenden sind Grundeigentümer von Liegenschaften innerhalb der hier streitbetroffenen Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II. Mit ihrem Antrag auf Unterschutzstellung der beiden Siedlungen

würden nicht nur ihre eigenen Gebäude unter Schutz gestellt, sondern es resultierte auch eine Fixierung des bestehenden baulichen Umfeldes einschliesslich der Freiräume. Entgegen den Ausführungen der Mitbeteiligten geht es damit nicht nur um rein ideelle Interessen der Denkmalpflege. Mit den Schutzmassnahmen würde die Realisierung baulicher Änderungen eingeschränkt. Die Rekurrierenden haben ein schützenswertes Interessen, die sich aus baulichen Änderungen ergebenden Einwirkungen im jeweiligen Umfeld abzuwehren. Die Rekurrierenden sind somit zur Rekurerhebung nach Massgabe von § 338a PBG legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

Zu bemerken bleibt, dass [...] als Mitglied der Erbengemeinschaft X auch ohne Zustimmung bzw. entgegen den Miterben [...] zur Rekurerhebung befugt ist.

2.

Da von der angefochtenen Verfügung eine Vielzahl von Grundeigentümern betroffen sind, welche als Mitbeteiligte einzeln in das Verfahren aufzunehmen waren und denen je einzeln das rechtliche Gehör zu gewähren war, wurde das Rekursverfahren in Einzelgeschäfte gemäss den betroffenen Liegenschaften aufgeteilt.

Mit Blick auf den Endentscheid sind die einzelnen Rekursverfahren zweckmässigerweise gemäss den innerhalb der Siedlungen Teilgebiete formierenden Strassenzügen (und damit nach Postadressen) zusammenzufassen.

Der vorliegende Entscheid betrifft sämtliche Grundstücke mit der Postadresse Sängglenstrasse, nämlich [...]

Diese Grundstücke sind Gegenstand der Rekursverfahren Geschäfts-Nrn. R3.2016.00037, R3.2016.00056, R3.2016.00059-60 sowie R3.2016.00070-84. Besagte Verfahren sind zu vereinigen.

3.

Mit Blick auf das Ergebnis dieses Rekursverfahrens (Aufhebung der angefochtenen Anordnung) war kein zweiter Schriftenwechsel durchzuführen.

4.

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 entscheidrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

5.

Mit Blick auf die von der Rekursinstanz angeordnete vorsorgliche Schutzmassnahme ist darauf hinzuweisen, dass es Aufgabe der Rechtsmittelinstanz ist, den Streitgegenstand hinreichend zu sichern. Auf Grund ihrer zeitlichen Begrenztheit stellen vorsorgliche Schutzmassnahmen keinen schweren Eingriff in das Grundeigentum dar. Bei dieser Ausgangslage war die Anordnung und Aufrechterhaltung der Massnahme während der Dauer des Rekursverfahrens offenkundig geboten.

6.1.

Vorab stellt sich als erstes die Frage, ob mit Bezug auf die Anordnung von Schutzmassnahmen eine Verwirkungsfolge eingetreten ist, was das vorliegende Verfahren in einem grundlegend andern Lichte erscheinen liesse.

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).

6.2.

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.

6.3.

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.

Im Weiteren ist die Frist nach § 213 Abs. 3 PBG zwar eine Verwirkungsfrist; dies aber nur für die Verwaltungsbehörde. Nach Ablauf dieser Frist kann zwar die Behörde ein Objekt nicht mehr unter Schutz stellen und muss zwingend einen Nichtunterschutzstellungsentscheid treffen. Dieser Nichtunterschutzstellungsentscheid kann indes von Privaten und Verbänden angefochten werden (BGE 1C_68/2009 vom 17. Juli 2009, E. 3). Ob ein Nichtunterschutzstellungsentscheid zufolge Fristversäumnis oder aber wie hier aus materiellrechtlichen Gründen getroffen wurde, spielt bei der Anfechtung durch rekurslegitimierte Verbände oder Private keine Rolle mehr. Im Rechtsmittelverfahren kommt es in beiden Fällen uneingeschränkt zur Prüfung der materiellen Unterschutzzustellungs Voraussetzungen.

Mit Bezug auf die Verwirkung vorsorglicher Schutzmassnahmen ist festzustellen, dass die von der Baudirektion mit Schreiben vom 15. Oktober 2012 (act. 22.2 im Dossier Geschäfts-Nr. R3.2016.00027 [dieser Dossieverweis gilt auch nachfolgend]) angekündigte Informationsveranstaltung keine Inventareröffnung darstellt. Es wurde in der Einladung zwar festgehalten, dass die Siedlungen in das Inventar von überkommunaler Bedeutung aufgenommen worden seien und den Grundeigentümern anlässlich der Veranstaltung die Inventaraufnahme erläutert werden solle. Indes erfolgte eine

Inventaraufnahme der streitbetroffenen Siedlungen bis heute nicht. Ohne vorgängige Inventaraufnahme konnte auch keine Inventareröffnung stattfinden. Vorsorgliche Schutzmassnahmen ohne Inventar (§ 210 PBG) sind ebenfalls nicht aktenkundig.

Ohnehin lösten vorsorgliche Schutzmassnahmen keine Verwirkungsfolge bezüglich definitiver Schutzmassnahmen aus. Im Weiteren hinderten vorsorgliche Schutzmassnahmen auf Verwaltungsebene auch nach Ausschöpfung der Jahresfrist von § 209 Abs. 3 PBG nicht an der Anordnung vorsorglicher Massnahmen im Rechtsmittelverfahren.

7.

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 ausnützungsbegrenzenden Servituten zu Gunsten von Nachbargrundstücken belegt, um bauliche Veränderungen zugunsten des einheitlichen Siedlungsbildes einzuschränken (act. 17.5).

Im Jahre 2002 wurde von der Baudirektion erstmals ein Gutachten der Kantonalen Denkmalpflegkommission (KDK) in Auftrag gegeben. Das Gutachten vom 10. Juni 2003 (act. 17.2.1) empfahl der Gemeinde, "die architektonische und baukünstlerische Qualität der Wohnsiedlung an der Sängglenstrasse in Pfaffhausen mit den zur Verfügung stehenden planerischen Mit-

teln 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. 17.2.2.) kam die Kommission zum Schluss, dass es sich bei den Siedlungen Sängglen um 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 (act. 17.6.4).

Mit Schreiben vom 11. Juli 2014 wurde der Entwurf den Grundeigentümern zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Stellungnahme zugestellt (act. 17.6.1). Gleichzeitig wurden der Gemeinderat Fällanden sowie die Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) gestützt auf § 211 Abs. 1 Satz 2 PBG angehört. Die ZPG und der Gemeinderat Fällanden stellten keine Anträge (act. 17.7 und 17.8). Der überarbeitete Entwurf wurde in der Folge der Baudirektion zum Entscheid überwiesen.

Diese hat in der Folge unter Verweis auf die entgegenstehenden privaten Interessen der Grundeigentümer auf eine Unterschutzstellung verzichtet (act. 3 S. 1-2 und 6).

8.1.

Die Rekurrierenden machen im Wesentlichen geltend, es handle sich bei den Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II um wichtige Zeugen im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG. Auch die Baudirektion sei in den Erwägungen der angefochtenen Verfügung, welche sich auf die Fachmeinung der KDK abstütze, davon ausgegangen, dass es sich bei den beiden Gartensiedlungen um überkommunale Schutzobjekte handle. Eine Interessenabwägung habe indes in der Folge nicht stattgefunden, sondern man habe nur in äusserst knapper Form auf das Interesse der Grundeigentümer an einem unbelasteten Eigentum verwiesen, welches das Interesse der Schutzbehörde

überwiege, und sich gegen eine Unterschutzstellung entschieden. Eine Abwägung der relevanten öffentlichen Interessen gegenüber den privaten Interessen habe nicht stattgefunden. Die bestehenden privatrechtlichen Dienstbarkeiten seien keineswegs geeignet, eine Schutzmassnahme zu ersetzen.

8.2.

Dem wird mitbeteiligterseits entgegengehalten, es handle sich bei den streitbetroffenen Siedlungen nicht um Schutzobjekte. Die Siedlungen seien weder kommunal noch überkommunal schutzwürdig. Das Gegenteil sei auch den Gutachten nicht eindeutig zu entnehmen. Eine Schutzwürdigkeit der Siedlungen sei von der Baudirektion nie anerkannt worden. Die Baudirektion habe in der angefochtenen Verfügung lediglich Auszüge aus dem Gutachten wiedergegeben, ohne eine eigenständige Auseinandersetzung mit der Frage der Schutzwürdigkeit der Siedlungen vorzunehmen. Die Baudirektion sei auch zu Recht zum Schluss gekommen, die bestehenden privatrechtlichen Servitute stellten einen genügenden Schutz der Siedlungen dar. Diese Begründung sei zwar knapp, aber ausreichend. Mithin bestehe auch kein Anlass für eine Inventaraufnahme.

Würden die Siedlungen wider erwarten als Schutzobjekte qualifiziert, so wäre der Erlass einer Schutzverordnung unverhältnismässig. Denkbar wären als Kompromisslösung allenfalls Ortsbildschutzmassnahmen, beispielsweise die Festsetzung einer Kernzone oder einer Quartiererhaltungszone oder allenfalls auch eines Gestaltungsplanes. Die bestehenden Servitute bildeten bereits eine enorme Einschränkung für die Grundeigentümer und seien völlig ausreichend, um den Bestand der Siedlungen zu schützen. Eine Unterschutzstellung hätte demgegenüber eine weitere Wertverminderung der Liegenschaften zur Folge. Falls trotzdem eine Interessenabwägung vorzunehmen wäre, so müsste auch das öffentliche Interesse an einem haushälterischen Umgang mit dem Boden berücksichtigt werden.

Ferner wird 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.

Schliesslich wird im Kontext mit den in Rede stehenden Gutachten die Unabhängigkeit der KDK bestritten. Gemäss einem Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) sei der Anstoss zur ersten Begutachtung 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 gemäss dem Bericht der NZZ einen ungewöhnlichen Ursprung. Es sei im Zusammenhang mit einem Nachbarschaftsprozess aufgetaucht. Den 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.

9.

Vorab stellt sich 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 möglich. 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. 17.2.1 S. 1). 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 in der angefochtenen Verfügung davon aus, dieses Gutachten habe den beiden Siedlungen kommunale Bedeutung zugemes-

sen (act. 3 S. 1). 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. 17.2.2 S. 3). 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. 17.2.2 S. 9 und 11).

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.

10.

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

Die Frage, ob allfällige Verfahrensfehler bei der Erstellung der Gutachten (Mitwirkungsrechte der Grundeigentümer) gemacht wurden, kann offen bleiben. Auf die inhaltliche Richtigkeit des Gutachtens hätte das Vorliegen entsprechender Verfahrensfehler keinen Einfluss, ebenso wenig auf den Ausgang des vorliegenden Rekursverfahrens (vgl. nachstehend Ziffer 13 der Erwägungen).

11.

Dem Gutachten der KDK aus dem Jahre 2012 (act. 17.2.2) kann 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.

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 aneinandergebaut 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 Farbigkeit mit Tönen vorwiegend in grau und beige und einzelnen Akzenten in schwarz.

Die Fassaden der Siedlung Pfaffenstein II würden Verwandtschaft zur Siedlung Sängglen aufweisen 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 Sägglen sei weitherum einzigartig. Die gruppenweise Anordnung von drei bis vier Einfamilienhäuser 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 Sägglen 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.

12.

Die Baudirektion kommt in der angefochtenen Verfügung gestützt auf das Gutachten der KDK ebenfalls zum Schluss, dass die streitbetroffenen Siedlungen schutzwürdig sind. Die Baudirektion folgt in ihren ausführlichen und detaillierten Erwägungen im Sinne einer eigenen Würdigung ("Unter Berücksichtigung der Begutachtung durch die KDK [...] kommt die Baudirektion zu folgender Würdigung..." [act. 3 S. 2]) weitgehend den Ausführungen im wiedergegebenen Gutachten und verweist dabei auf die hohe Qualität und die Wichtigkeit der Siedlungen als architektur- und gartengeschichtlichen Zeugen; sie attestierte den Siedlungen zudem auch eine sozial- und wirtschaftsgeschichtliche Bedeutung. So hielt die Baudirektion unter anderem 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.

Entsprechend diesen Ausführungen ging die Baudirektion offenkundig davon aus, es handle sich bei den beiden Siedlungen um einen wichtigen Zeugen im Sinne § 203 Abs. 1 lit. c PBG.

13.1.

Die Annahme eines Schutzobjektes, wozu gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG unstrittigerweise auch ganze Siedlungen wie die vorliegend streitbetroffenen gehören können, löst ein weiteres Prüfprogramm aus, welches die Denkmalpflegebehörde vollständig durchzuführen hat, um das Unterschutzstellungsverfahren mängelfrei abzuschliessen.

Namentlich ist zu prüfen, ob eine Unterschutzstellung verhältnismässig ist. Hinzu kommt gegebenenfalls die weitere Prüfung, ob dem öffentlichen Inte-

resse an einer Unterschützstellung andere öffentliche Interessen entgegenstehen.

Zum Thema der Verhältnismässigkeit ist Folgendes auszuführen: Staatliches Handeln, namentlich auch die Einschränkung von Grundrechten wie der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung [BV]) oder der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Damit wird zunächst verlangt, dass staatliche Massnahmen zwecktauglich und notwendig sind (Verhältnismässigkeit im weiteren Sinne). Die Notwendigkeit bedeutet, dass eine Massnahme in ihrer konkreten Ausgestaltung über das zur Erreichung ihres Ziels Notwendige nicht hinausgehen darf (Verhältnismässigkeit im weiteren Sinn).

Alsdann muss auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinne gewahrt werden. Dies bedeutet, dass ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem mit der Massnahme verbundenen Eingriff in die Rechtsstellung der betroffenen Person bestehen muss. Staatliche Massnahmen müssen durch ein öffentliches Interesse, welches das private überwiegt, gerechtfertigt sein, andernfalls sie für den Betroffenen unzumutbar sind. Für die Interessenabwägung massgeblich sind einerseits die Bedeutung der mit einer staatlichen Massnahme verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der im Spiele stehenden privaten Interessen. Eine Massnahme, die tief greifende Auswirkungen auf die Rechtsstellung des betreffenden Rechtssubjektes hat, jedoch bloss von geringem öffentlichem Interesse ist, ist somit als unzulässig einzustufen (vgl. zum Ganzen Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 581 ff.).

13.2.

Gründe, welche von vornherein gegen eine Unterschützstellung sprächen, werden seitens der Baudirektion nicht angeführt. Die Baudirektion geht wie gesagt vom Vorliegen eines wichtigen Zeugen im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG aus. Der diesbezügliche Standpunkt der Baudirektion ist klar ausgewiesen. Damit war die Baudirektion nach dem Gesagten gehalten, das einschlägige Prüfprogramm weiter und zu Ende zu führen, mithin also die Verhältnismässigkeit einer Unterschützstellung im dargelegten weiteren und engeren Sinne nachvollziehbar zu prüfen.

Diesbezüglich ist den Erwägungen des angefochtenen Beschlusses Folgendes zu entnehmen: "In Abwägung der entgegenstehenden privaten Interessen kommt die Baudirektion zum Schluss, dass das Interesse der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer an unbelastetem Eigentum dasjenige der Schutzbehörde an der ungeschmälerter Erhaltung überwiegt, weshalb die Siedlungen Sängglen und Pfaffenstein II (...) nicht unter Schutz zu stellen sind."

Zuvor wurde in den Erwägungen festgehalten: "Das bestehende System privatrechtlich vereinbarter und grundbuchlich gesicherter Beschränkungen vermag die vorstehend dargestellte Zeugeneigenschaften aus denkmalpflegerischer Sicht genügend zu bewahren."

Dies wird im Einzelnen wie folgt begründet: Gemäss den Beschränkungen dürften auf den Grundstücken der Siedlung Sängglen grundsätzlich nur Einfamilienhäuser mit Flachdach und höchstens zwei Vollgeschossen erstellt werden; die Ausnützung sei ebenfalls geregelt; die Einfamilienhäuser müssten sich bezüglich Architektur, Material und Farbe der Gesamtüberbauung anpassen; ebenfalls geregelt seien Gestaltung und Höhe von Einfriedung; teilweise bestünden weitergehende Bepflanzungsbeschränkungen sowie Bauverbote für Einfriedungen; in der Siedlung Pfaffenstein II dürften die erstellten Gebäude beibehalten werden; eine weitere Ausnützung sei nicht gestattet; es dürften nur baupolizeilich vorgeschriebene Einfriedungen erstellt werden und die Bepflanzung sei auf eine Höhe von 1,5 m beschränkt (act. 3. S. 5).

Weitere Ausführungen zur Verhältnismässigkeit unterblieben gänzlich.

13.3.

Indem die Baudirektion erwogen hat, dass die privatrechtlich vereinbarten und grundbuchlich gesicherten Beschränkungen die "Zeugeneigenschaften" der streitbetroffenen Siedlungen aus denkmalpflegerischer Sicht genügend zu bewahren vermöchten, nimmt sie sinngemäss den Standpunkt ein, die Anordnung von (weiteren) Schutzmassnahmen durch die Behörde sei nicht notwendig. Mithin verneint sie (sinngemäss) die Verhältnismässigkeit im weiteren Sinn.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. 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 fraglichen Dienstbarkeiten (act. 17.5) auf Verträgen zwischen Privaten. Diese Verträge bzw. 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.

Geht es darum, dass der Eigentümer einer Liegenschaften in einer der beiden Siedlungen sein Haus umbauen möchte, 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 hinderten demnach an der gänzlichen Beseitigung sämtlicher Gebäude beider Siedlungen nicht. Hierin ernstlich eine Massnahme des Denkmalschutzes zu erblicken, fällt 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. An diesem Befund ändert selbstredend auch die Übergangsbestimmung von § 352 PBG nichts.

Dass die Anordnung von effektiv als solchen zu bezeichnenden Schutzmassnahmen durch die Behörde wegen der bestehenden Dienstbarkeiten nicht notwendig wäre, ist mithin klar zu verneinen. Auch sonst ist keinerlei

Grund zu erkennen, behördlich angeordneten Schutzmassnahmen die Verhältnismässigkeit im weiteren Sinne abzusprechen.

13.4.1.

Mithin ist der Aspekt der Verhältnismässigkeit *im engeren Sinne* bzw. die *vorinstanzliche Prüfung* der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne zu fokussieren. Die angefochtene Verfügung enthält hierzu einzig die bereits vorstehend wiedergegebene Feststellung, wonach die Baudirektion in Abwägung der entgegenstehenden privaten Interessen zum Schluss komme, dass das Interesse der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer an unbelastetem Eigentum dasjenige "der Schutzbehörde" an der ungeschmälernten Erhaltung überwiege.

Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass die Prüfung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne umso mehr der Einlässlichkeit bedarf, als nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das finanzielle Interesse an einer gewinnbringenden oder gar höchstmöglichen Ausnützung einer Liegenschaft für sich allein das öffentliche Interesse an Denkmalschutzmassnahmen grundsätzlich nicht zu überwiegen vermag (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. Vielmehr ist im Rahmen der Interessenabwägung auch das Mass des öffentlichen Interesses an der Unterschutzstellung und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen. Dabei gilt der Grundsatz, dass, je schutzwürdiger eine Baute ist, desto geringer die Rentabilitätsüberlegungen zu gewichten sind (BGr 1P.584/1995, E. 6b, in ZBI 1996 366 ff.).

Es ist offensichtlich, dass die von der Baudirektion vorgenommene "Prüfung", bestehend aus einem einzigen, denkbar allgemein gehaltenen Satz, mit dem letztlich regelmässig auf Schutzmassnahmen verzichtet werden könnte, schlechterdings einer Nichtprüfung gleichkommt. Eine umfassende Prüfung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn, wie sie hier zu verlangen ist, umfasst zahlreiche Parameter, deren Berücksichtigung auch nicht ansatzweise zu erkennen ist.

Zunächst hätte die Baudirektion, nach dem sie zum Schluss gelangt ist, es liege ein wichtiger Zeuge vor, im Sinne eines Ausgangswertes den Grad der Schutzwürdigkeit der beiden Siedlungen und ihrer einzelnen Teile und damit das Mass des öffentlichen Interesses an deren Unterschutzstellung

zu bestimmen gehabt. Alsdann wäre ein Vergleich zwischen der bestehenden baulichen Ausnützung bzw. den Baumöglichkeiten nach einer Unterschutzstellung und den Baumöglichkeiten gemäss der Bau- und Zonenordnung anzustellen gewesen. Das entgegenstehende private Interesse wiegt in dem Masse schwerer, als die Baumöglichkeiten mit einer Unterschutzstellung gegenüber dem nach der Bau- und Zonenordnung Erlaubten stärker eingeschränkt werden, und umgekehrt.

Für diesen Vergleich müssten die schutzwürdigen Elemente der beiden Siedlungen, die Schutzziele und der zu deren Erreichung notwendige Schutzzumfang genau definiert werden. Dies wiederum verlangt, die verschiedenen möglichen Ausgestaltungen einer Unterschutzstellung unter Berücksichtigung namentlich auch des baulichen Zustandes sowie der in der Vergangenheit bereits erfolgten baulichen Veränderungen detailliert zu benennen. Schutzmassnahmen können weiter oder weniger weit gehen. Es geht vorliegend keineswegs von vornherein um eine "ungeschmälerte" Erhaltung der beiden Siedlungen, wie dies die Baudirektion in die Waagschale wirft. Eine Unterschutzstellung kann sich auf das Äussere von Bauten und auf die Erhaltung der Freiflächen beschränken oder aber darüber hinaus auch das Innere beschlagen, wobei auch dies sehr unterschiedlich ausgestaltet werden kann. Es würde sich demnach die Frage stellen, wie weit die Substanzerhaltung vorliegend gehen soll und muss; insbesondere, von welchen Gebäuden welche Teile des Gebäudeäusseren und allenfalls auch des Gebäudeinnern unter Schutz zu stellen wären. Stark veränderte Gebäude wären wohl anders zu behandeln als weitestgehend im Originalzustand erhaltene. Eine Abwägung mit den entgegenstehenden Interessen kann nur dann valabel vorgenommen werden, wenn feststeht, wie weit die Eingriffe in das Eigentum gehen sollen bzw. zur Erreichung der Schutzziele gehen müssen.

13.4.2.

Nebst der Erhaltung geht es in aller Regel und so auch hier auch um Zulässigkeit und Ausmass baulicher Eingriffe in die bestehende Substanz (Umbauten, Anbauten, Erweiterungen, Nebenbauten auf Freiflächen etc.). Auch dies kann in unterschiedlicher Weise ausgestaltet werden; wie, muss hier offen bleiben. Im Rahmen einer Schutzanordnung können und müssen die allenfalls zulässigen baulichen Änderungen und Erweiterungen detailliert benannt und geregelt werden. Je mehr (ohne die Schutzziele in Frage zu stellen) an Änderungen zugelassen wird, desto weniger ausgeprägt ist

der Eingriff in das Eigentum und stehen private Grundeigentümerinteressen einer Unterschützstellung entgegen. Grundsätzlich bestehen grosse Spielräume, den Schutzziele entsprechenden und zugleich aber auch im engeren Sinne verhältnismässige Massnahmen anzuordnen.

Was die Art der Schutzmassnahmen anbelangt (Massnahmen des Planungsrechts, Verordnung, Verfügung oder Vertrag; § 205 PBG), kann dies mittelbar einen Einfluss auf die Frage der Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen haben, indem mit planungsrechtlichen Schutzmassnahmen in aller Regel nur (das Bestehende in besonderem Masse berücksichtigende) Bauvorschriften aufgestellt werden, nicht aber Substanzerhaltung angeordnet wird. Dieser dienen Schutzverordnungen bzw. Schutzverfügungen, aber auch öffentlich-rechtliche Schutzverträge. Individuelle Schutzmassnahmen können mit planerischen Schutzmassnahmen verbunden werden, wobei ein grundsätzlich in Frage kommender kantonaler Gestaltungsplan einen entsprechenden Richtplaneintrag voraussetzt (§ 84 Abs. 2 Satz 1 PBG). Bauvorschriften für Umbauten, Ersatzbauten und Erweiterungen lassen sich aber auch im Rahmen einer auf Substanzerhaltung angelegten Schutzverordnung festsetzen. In dem Umfange, in welchem eine "ungeschmälerte" Erhaltung (der Substanz) – stets unter Wahrung der Schutzziele – durch Um- oder Ersatzbauvorschriften substituiert bzw. ergänzt würde, würde der Eingriff in das Grundeigentum gemildert.

Die Festsetzung einer Quartiererhaltungszone oder einer Kernzone erscheint demgegenüber vorliegend als Schutzmassnahme ungeeignet; es ist zumindest teilweise Substanzschutz vorauszusetzen. Zudem ist es äusserst fraglich, ob im vorliegenden Rekursverfahren die Gemeinde (mittelbar) zu einer solchen nutzungsplanerischen Massnahme verpflichtet werden könnte.

Als öffentliches Interesse wäre das raumplanungsrechtliche Interesse an einem haushälterischen Umgang mit dem Boden zu berücksichtigen (Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes [RPG]), wobei wiederum als Vergleichsmassstab zunächst abzuklären wäre, ob und in welchem Ausmass mit der ungeschmälerten Ausschöpfung der Bauvorschriften überhaupt ein Mehreres an Ausnützung bestünde. Im Ergebnis dürfte dieses Interesse kaum ins Gewicht fallen.

13.4.3.

Eine Abwägung der sich entgegenstehenden Interessen setzt voraus, dass feststeht, in welcher Art und mit welcher Schwere die Eingriffe in das Eigentum auszugestaltet sind. All dies, was vorstehend angesprochen wurde, wäre von der Baudirektion zu eruieren und zu prüfen gewesen. Die Verhältnismässigkeit im engeren Sinne mit einer einzigen, gänzlich unsubstantiierten Feststellung zu negieren, genügt offenkundig nicht.

Die fehlende Prüfung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne ist erstinstanzlich nicht durch das Baurekursgericht, sondern durch die Baudirektion vorzunehmen. Dies umso mehr, als die Baudirektion bezüglich der Umschreibung des Schutzzumfangs und der Schutzmassnahmen, von der wiederum die Verhältnismässigkeitsprüfung abhängt, über einen qualifizierten Beurteilungs- und Ermessensspielraum verfügt. Gleiches gilt auch für die zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit erforderliche Gewichtung des öffentlichen Interesses am Erhalt der Siedlungen. Hierzu ist in erster Linie die für die Schutzanordnung zuständige Verwaltungsbehörde berufen. Die Prüfung ist daher durch die Baudirektion vorzunehmen.

Die Baudirektion geht wie mehrfach festgestellt davon aus, dass die streitbetroffenen Siedlungen Schutzobjekte sind. Dies war hier nicht abschliessend zu beurteilen, weil im Übrigen die vorinstanzliche Prüfung weitgehend unvollständig geblieben ist, was zur Rückweisung des Geschäftes, mithin also zu einem Zwischenentscheid und nicht zu einem Endentscheid führt. Sollte die Baudirektion bei erneuter Prüfung nach wie vor von der Schutzwürdigkeit der Siedlungen ausgehen (wofür auf Grund der Gutachtenslage gute Gründe sprechen) und zudem anders als bisher auch die Verhältnismässigkeit öffentlich-rechtlicher Schutzmassnahmen bejahen, würde dies zwingend in eine Schutzanordnung münden. Diesfalls könnte sich auch die Frage nach der Aufhebung der baubegrenzenden Dienstbarkeiten stellen, auch wenn diese nur solche zwischen Privaten sind; diese Dienstbarkeiten würde ihre Begründung und Bedeutung wohl weitestgehend verlieren und stünden im Rahmen einer von der Baudirektion veranlassten denkmalpflegerechtlichen Ordnung über die beiden Siedlungen gleichsam quer in der Landschaft. Auch mit diesem Punkt wird sich erstinstanzlich die Baudirektion auseinandersetzen haben. Dies im Übrigen um der Klarheit willen erneut mit dem Hinweis, dass solche Dienstbarkeiten Schutzmassnahmen gemäss § 205 PBG in keiner Weise zu ersetzen vermögen.

14.1.

Somit ist der Rekurs teilweise gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung der Baudirektion vom 12. Januar 2016 ist aufzuheben und die Sache ist zur weiteren Prüfung und erneuten Beschlussfassung an die Baudirektion zurückzuweisen.

14.2.

Die mit Verfügungen vom 26. Februar 2016 bzw. 17. März 2016 angeordnete vorsorgliche Massnahme endet mit dem Abschluss des Rekursverfahrens. Bis zur erneuten Beschlussfassung durch die Baudirektion hat diese somit unverzüglich vorsorgliche Schutzmassnahmen anzuordnen (§ 210 PBG).

Zudem hat die erneute Beschlussfassung innerhalb eines Jahres zu ergehen, damit keine Schutzlücke entsteht (§ 209 Abs. 3 PBG).

14.3.

Dem Lauf der Beschwerdefirst und einer allfälligen Beschwerde ist, soweit sich diese gegen die Einladung der Baudirektion zum Erlass vorsorglicher Schutzmassnahmen richtet, die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

[....]