



## **Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat**

vom 29. Juni 2022

GR Nr. 2020/359

### **Motion von Marco Denoth und Brigitte Fürer betreffend Anpassung der Zonierung und der entsprechenden Bestimmungen für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse unter Berücksichtigung der Interessen des Bundesinventars der schützenswerte Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) und der Auflagen des Entscheids des Verwaltungsgerichts, Antrag auf Fristverlängerung**

Am 26. August 2020 reichten Gemeinderat Marco Denoth (SP) und Gemeinderätin Brigitte Fürer (Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2020/359, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Revision der Bau- und Zonenordnung zu unterbreiten, mit welcher für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse eine Zonierung mit entsprechenden Bestimmungen vorsieht, welche den Interessen des ISOS besser Rechnung trägt und die Auflagen des Entscheides des Verwaltungsgerichtes vom 14. Mai 2020 berücksichtigt. Begründung: Mit Beschluss des Gemeinderates vom 30. November 2016 (2014/335) wurde in der BZO 2016 für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse neu von der Wohnzone 3 (W3) in die Quartiererhaltungszone (OE) II/3 festgelegt. Gegen diesen Beschluss wurde Rekurs beim Baurekursgericht erhoben, welcher abgewiesen wurde. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten zogen das Urteil weiter ans Verwaltungsgericht, welches im seinem Urteil vom 14. Mai 2020 (VB.2018.00500) zu deren Gunsten entschieden hat. Die Rekurrentinnen und Rekurrenten haben die Festlegung der Quartiererhaltungszone gerügt. Diese würde nicht ausreichen, um die Erhaltung der durch das ISOS hervorgehobenen Charakteristika des Gebiets sicherzustellen. Dazu bedürfe es einer maximal zulässigen Gebäudelänge sowie Nutzungsziffern. Konkret wurde die Umzonung des Viertels Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse rückgängig gemacht und die Angelegenheit zu neuem Entscheid an die Stadt Zürich zurückgewiesen. Nach Eintreten der Rechtskraft des Urteils wird das Geviert wieder der Wohnzone 3 (W3) zugeordnet. Das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse umfasst ca. 90'000m<sup>2</sup>. Es geht auch darum, in diesem Geviert so rasch als möglich wieder eine Planungssicherheit herzustellen, die im Sinne der Erwägung des Verwaltungsgerichts umgesetzt werden, aber auch den Planungsvorgaben der Stadt, wie unter anderen der Richtplanung entsprechen soll.

### **Antrag auf Fristerstreckung**

Eine Motion verpflichtet den Stadtrat, dem Gemeinderat innert zwei Jahre nach der Überweisung den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Gestützt auf Art. 130 Abs. 2 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) ersucht der Stadtrat den Gemeinderat, die am 9. September 2022 ablaufende Bearbeitungsfrist von zwei Jahren um zwölf Monate bis zum 9. September 2023 zu erstrecken.

### **Begründung**

#### **Gestartetes Projekt zur Überarbeitung einer QE II/3**

Wegen des Verwaltungsgerichtsentscheids VB.2018.00500 vom 14. Mai 2020 und zur Erfüllung der obigen Motion wurde im AfS ein Projekt gestartet, mit dem Ziel, für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse die Vorlage einer BZO-Teilrevision auszuarbeiten, die die Erhaltungsziele des ISOS und die Quartierstruktur im Sinne der Rechtsprechung berücksichtigt. Zu diesem Zweck wurde ein Gutachten zur Beurteilung der ISOS-



2/3

Vorgaben in Auftrag gegeben. Zudem soll ein ortsbauliches Konzept erarbeitet werden, das die im Gutachten festgestellten Qualitäten bestmöglich berücksichtigt. Das ortsbauliche Konzept stellt schliesslich die Basis für die Entwicklung neuer Bau- und Zonenordnungen dar, die mit einem Testentwurf überprüft werden sollen.

Das Vorgehen gewährleistet, dass zukünftige Teilrevisionen der BZO auch im Hinblick auf ISOS das Ergebnis einer rechtsgenügenden Interessensabwägung sind. Das beschriebene Verfahren benötigt ab Vorliegen des ISOS-Gutachtens bis zur Erarbeitung der Vorlage etwa 1,5 Jahre. Ab der öffentlichen Auflage dauert der Prozess nochmals weitere etwa 1,5 Jahre, abhängig von der Dauer möglicher Rechtsmittelverfahren.

### **Notwendigkeit einer Fristverlängerung**

Im Rahmen des laufenden Projekts wurden bereits erste Grundlagen erarbeitet und rechtliche sowie prozessuale Fragestellungen behandelt und teilweise beantwortet. Darüber hinaus wurde von der Denkmalpflege für das in Diskussion stehende Quartier eine Erstein-schätzung bezüglich der im ISOS genannten Erhaltungsziele vorgenommen.

Entgegen den Erwägungen im oben genannten Gerichtsurteil und in Abweichung von den Ausführungen in der Motion ist eine blosser Einführung einer Ausnutzungsziffer oder Gebäudelängenbegrenzung nicht hinreichend. Folgende Aspekte führen dazu, dass für die Erarbeitung einer Vorlage die Frist um 12 Monate verlängert werden muss:

- Die rechtsgenügende BZO-Revision benötigt eine vertiefte gutachterliche Auseinandersetzung mit den Inhalten des ISOS. Dieses Gutachten ist aktuell in Bearbeitung.
- Für das laufende Projekt betreffend das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse soll ein Rechtsgutachten aus dem Projekt «Learning from Friesenberg» ausgewertet werden. Die Fertigstellung dieses Rechtsgutachtens ist erst Anfang Mai 2022 erfolgt. Schlussfolgerungen aus dem Rechtsgutachten für die Planungspraxis in der Stadt werden erst noch erarbeitet.
- Um eine vollständige planerische Ermessensausübung sicherzustellen, sind nebst den vom Verwaltungsgericht erwähnten Massnahmen (Gebäudelängenbegrenzung bzw. Einführung einer Ausnutzungsziffer) weitere nutzungsplanerische Optionen für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse zu prüfen.
- Der entworfene Prozess der BZO-Teilrevision für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse benötigt mehr Zeit als die für die Beantwortung einer Motion im Regelfall vorgesehene Frist von 24 Monaten (Art. 130 Abs. 1 GeschO GR).
- Die materielle Koordination mit anderen Projekten mit ISOS-Bezug sowie die Abhängigkeiten bezüglich Unterschutzstellungen bringen zusätzlichen Aufwand mit sich.

Eine BZO-Teilrevision muss das Ergebnis einer vertieften Auseinandersetzung mit den obigen Aspekten sein, damit sie potentiell Massstäbe für nachfolgende Projekte mit ähnlicher Problemstellung setzen und sich als rechtlich robuste Lösung in zukünftigen Rechtsmittelverfahren bewähren kann. Die Erreichung dieses Ziels setzt die beantragte Fristverlängerung voraus.



3/3

**Dem Gemeinderat wird zur sofortigen materiellen Behandlung beantragt:**

**Die Frist zur Erfüllung der am 9. September 2020 überwiesenen Motion, GR Nr. 2020/359, von Marco Denoth (SP) und Brigitte Fürer (Grüne) vom 26. August 2022 betreffend Anpassung der Zonierung und der entsprechenden Bestimmungen für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Hegibach- und Streulistrasse unter Berücksichtigung der Interessen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) und der Auflagen des Entscheids des Verwaltungsgerichts, wird um zwölf Monate bis zum 9. September 2023 verlängert.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti

**Geschäftsnummer: VB.2018.00500**

Entscheidart und - datum: Endentscheid vom 14.05.2020

Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer  
Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.  
Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht**Betreff: Nutzungsplanung**

Stichworte:

ÄSTHETIKVORSCHRIFT  
BAUVOLUMEN  
BESCHWERDELEGITIMATION  
BZO  
HEIMATSCHUTZ  
INTERESSENABWÄGUNG  
INTERESSENKOLLISION  
ISOS  
NUTZUNGSZIFFER  
OFFENE BAUWEISE  
PRAKTISCHER NUTZEN  
QUARTIERERHALTUNGSZONE  
RAHMENNUTZUNGSPLÄNE  
RICHTPLAN  
SIEDLUNGSENTWICKLUNG NACH INNEN  
SIEDLUNGSSTRUKTUR  
VERDICHTUNG  
ZONENPLAN  
ZONENPLANREVISION

**Nutzungsplanung: BZO-Revision;  
Quartiererhaltungszone und Vereinbarkeit mit ISOS.**

Mit der Zuweisung des betroffenen Quartiers zu einer Quartiererhaltungszone II, anstelle der bisherigen Wohnzone W3, erhöhte sich die Ausnützungsmöglichkeit für eine Mehrheit der betroffenen Grundstücke. Auch wenn nicht gesagt werden kann, die Einhaltung der mit der Quartiererhaltungszone definierten Höchstmasse verstosse in jedem Fall gegen die durch das ISOS als schützenswert bezeichnete Struktur, so ist nicht zu verkennen, dass die Ausnützung der zulässigen Volumina auf mehreren Grundstücken im Quartier den Schutzziele des ISOS bzw. der schützenswerten Struktur, nämlich der Villen und gutbürgerlichen Wohnhäuser, die mit den umzäunten Gärten eine Einheit bilden, zuwiderlaufen würde. Zwar mag es sein, dass gestützt auf die Ästhetikklausel nach § 238 Abs. 1 PBG sowie Art. 24k BZO quartieruntypische Gestaltungselemente beurteilt werden können, allerdings sind auch die Gebäudemasse, insbesondere deren Relation zum Grundstück und den umliegenden Gebäuden, ein Strukturmerkmal, welches es nach dem ISOS zu schützen gilt. Gestützt auf die Anwendung der Ästhetikklausel alleine kann jedenfalls keine generelle Herabsetzung der nach der Bau- und Zonenordnung zulässigen Bauvorschriften für ein ganzes Quartier oder ein Baugeviert verlangt werden (E. 7.3). Die Quartiererhaltungszone II berücksichtigt die Schutzziele des ISOS im vorliegend strittigen Quartier nur lückenhaft, daran vermag auch der Umstand nichts ändern, dass sich im Quartier diverse inventarisierte und unter Schutz gestellte Objekte befinden (E. 7.4 f.). Dem den Schutzziele des ISOS gegenüberstehenden Interesse der Verdichtung kommt vorliegend kein hohes Gewicht zu, da die im regionalen Richtplan vorgegebenen Verdichtungsziele mit der bestehenden Regelung grundsätzlich bereits

Rechtsnormen:

§ 50a Abs. I PBG  
 § 238 Abs. I PBG  
 § 238 Abs. II PBG  
 § 338a PBG  
 § 21 VRG  
 § 52 Abs. II VRG

Publikationen:

- keine -

erreicht sind: die Verdichtungsreserven sind zu aktivieren und auszuschöpfen, es müssen keine neuen Verdichtungsmöglichkeiten geschaffen werden (E. 8.2). Auch den entgegenstehenden Interessen der privaten Grundeigentümer kommt wenig Gewicht zu (E. 8.3). Insofern hat sich die Beschwerdegegnerin 1 den Schutzanliegen des ISOS in sachlich nicht vertretbarer Weise widersetzt (E. 9). Teilweise Gutheissung und Rückweisung.

Verwaltungsgericht  
des Kantons Zürich  
3. Abteilung



---

VB.2018.00500

## Urteil

der 3. Kammer

vom 14. Mai 2020

Mitwirkend: Verwaltungsrichter Matthias Hauser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser.

In Sachen

1. A,
2. B,
3. C,
4. D,
5. E,

alle vertreten durch RA F,

**Beschwerdeführende,**

gegen

1. Stadt Zürich, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch den Stadtrat,
2. Baudirektion Kanton Zürich,

**Beschwerdegegnerinnen,**

und

G AG, vertreten durch RA H,

**Mitbeteiligte,**

**betreffend Nutzungsplanung,**

hat sich ergeben:

**I.**

Mit Beschluss des Gemeinderates vom 30. November 2016 wurde die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991 teilweise revidiert. Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte die Teilrevision (im Folgenden: BZO 2016) mit hier nicht interessierenden Ausnahmen am 5. Juli 2017. Mit der BZO 2016 wurde für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Minerva-, Hegibach- und Streulistrasse neu eine Quartiererhaltungszone (QE) II/3 festgelegt.

**II.**

**A.** Gegen die Festlegung der Zone QE II/3 für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Minerva-, Hegibach- und Streulistrasse erhoben A, B, C, D sowie E am 2. Oktober 2017 Rekurs ans Baurekursgericht. Mit Verfügung vom 27. Oktober 2017 wurde auf deren Antrag hin die G AG als Mitbeteiligte ins Rekursverfahren aufgenommen.

**B.** Nach Durchführung eines Augenscheins am 22. März 2018 wies das Baurekursgericht den Rekurs mit Entscheid vom 29. Juni 2018 ab und auferlegte die Kosten des Verfahrens zu je  $\frac{1}{5}$  an A, B, C, D sowie E und verpflichtete diese zur Leistung einer Umtriebsentschädigung an die G AG.

**III.**

**A.** Gegen diesen Entscheid erhoben A, B, C, D sowie E am 23. August 2018 Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit folgenden Anträgen:

- "1. Der Entscheid des Baurekursgerichts vom 29. Juni 2018 sowie die Festsetzung der Zone QE II/3 für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Minerva-, Hegibach- und Streulistrasse vom 30. November 2016 sowie deren Genehmigung mit Verfügung der Baudirektion vom 5. Juli 2017 seien aufzuheben;
2. die Angelegenheit sei an die kommunale Beschwerdegegnerin zurückzuweisen mit der Aufforderung, eine neue Quartiererhaltungszone für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Minerva-, Hegibach- und Streulistrasse festzusetzen, welche die Besonderheiten des Quartiers, die Vorgaben des ISOS und die Quartierstruktur berücksichtigt und insbesondere eine maximal zulässige Gebäudelänge sowie Nutzungsziffern vorschreibt;
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag) zulasten der Beschwerdegegner;"

sowie folgendem formellem Antrag:

"Das vorliegende Beschwerdeverfahren sei zusammen mit der Beschwerde im Verfahren VB.2017.00691 zu beurteilen."

**B.** Mit Präsidialverfügung vom 24. August 2018 wies das Verwaltungsgericht die Parteien darauf hin, dass von einer Vereinigung des vorliegenden Verfahrens mit dem Verfahren VB.2017.00691 vorerst abgesehen werde.

**C.** Die G AG beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 20. September 2018 die Abweisung der Beschwerde und die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Das Baurekursgericht beantragte am 24. September 2018 ebenso die Abweisung der Beschwerde. In den Beschwerdeantworten beantragte die Baudirektion am 24. September 2018 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter der gesetzlichen Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführenden, und ebenso die Stadt Zürich am 28. September 2018 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen sowie, dass von einer Verfahrensvereinigung abzusehen sei. Im weiteren Verlauf des Schriftenwechsels hielten A, B, C, D und E (zuletzt mit Eingabe vom 7. Oktober 2019), die G AG sowie die Stadt Zürich an ihren jeweiligen Anträgen fest.

Die Kammer erwägt:

**1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

**1.2** Nach § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) ist zu Rekurs und Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung oder Aufhebung hat.

Die Beschwerdeführenden beantragen die Aufhebung der Quartiererhaltungszone für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Minerva-, Hegibach- und Streulistrasse, welches momentan noch der Wohnzone W3 zugewiesen ist, sowie die Festsetzung einer neuen Quartiererhaltungszone, welche die Besonderheiten des Quartiers, die Vorgaben des ISOS und die Quartierstruktur berücksichtigt und insbesondere eine maximal zulässige Gebäudelänge sowie Nutzungsziffern vorschreibt. Die Beschwerdeführenden sind Eigentümer von Liegenschaften im betroffenen Quartier. Daraus leiten sie ihre Beschwerdelegitimation ab. Als Anwohner des Quartiers sind die Beschwerdeführenden dazu legitimiert, die Festsetzung der Quartiererhaltungszone soweit anzufechten, als damit ein unmittelbarer Bezug zur Nutzung ihres eigenen Grundeigentums besteht. Dies ist im Folgenden zu prüfen.

**1.2.1** Bei der verlangten Voraussetzung des unmittelbaren Bezugs zur Nutzung des eigenen Grundeigentums handelt es sich um eine spezifische Ausprägung der materiellen Beschwer in jenen Konstellationen, in denen Grundeigentümer grundsätzlich die Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen in Bezug auf benachbarte Grundstücke verlangen können. Generell verlangt die Anforderung der materiellen Beschwer, dass die Beschwerde im Fall ihres Erfolgs einen von der Rechtsordnung anerkannten, unmittelbaren, persönlichen, praktischen Nutzen für die Beschwerdeführenden zur Folge hätte (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 13 ff.). Die Wahrnehmung öffentlicher Interessen genügt nicht (mit Bezug auf die Nutzungsplanung: BGr, 6. Dezember 2013, 1C\_598/2013, E. 2; BGE 120 Ia 227 E. 2d), ebenso wenig ein ideell motiviertes Engagement (Bertschi, § 21 N. 20). Ungeachtet dessen, dass das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen von Amtes wegen festzustellen ist, haben die Rechtsuchenden ihre Legitimation zu substantiieren, soweit sie nicht offensichtlich ist (Bertschi, § 21 N. 38 mit Hinweis).

**1.2.2** Die Beschwerdeführenden stützen ihren Antrag insbesondere auf das ISOS. Die Stadt Zürich wurde mit Verordnungsänderung vom 24. August 2016 (in Kraft seit 1. Oktober 2016 [AS 2016, 3177]) als Objekt der Siedlungskategorie "Stadt" inventarisiert bzw. in den Anhang der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (VISOS) aufgenommen. Mit der Inventarisierung der Stadt Zürich liegt eine massgebliche Veränderung im Sinn von Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) vor. Das ISOS bildete zwar keine Grundlage für die Revision der Bau- und Zonenordnung, doch konnte der damals vorliegende Entwurf der Inventarisierung im Rahmen der Revision berücksichtigt werden (vgl. Stadt Zürich, Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Teilrevision 2014 betreffend Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung [ISOS], Stadtratsbeschluss Nr. 387/2016 vom 11. Mai 2016 [im Folgenden: Erläuterungsbericht BZO/ISOS]). Da somit die Anforderungen des ISOS bereits Gegenstand des Revisionsverfahrens waren, können gestützt darauf erhobene Rügen im Rechtsmittelverfahren gegen die BZO 2016 vorgebracht werden.



**1.2.3** Insofern als die Beschwerdeführenden beantragen, die Beschwerdegegnerin 1 sei aufzufordern, eine neue Quartiererhaltungszone für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Minerva-, Hegibach- und Streulistrasse festzusetzen, welche die Besonderheiten des Quartiers, die Vorgaben des ISOS und die Quartierstruktur berücksichtigt und insbesondere eine maximal zulässige Gebäudelänge sowie Nutzungsziffern vorschreibt, stellt sich die Frage, ob sich dieses Begehren auf generell abstrakte Normen bezieht, die nach den Regeln der Erlassanfechtung anzufechten wären. In diesem Fall würde eine rein virtuelle Betroffenheit der Beschwerdeführenden als Legitimationsvoraussetzung genügen und diese wäre ohne Weiteres gegeben. Bei der Anfechtung von Erlassen wäre aber fraglich, ob auf das Begehren um Anpassung bzw. Neuaufnahme einer Norm einzutreten wäre (dazu: VGr, 7. April 2016, AN.2015.00009, E. 7.3; Arnold Marti, Abstrakte Normenkontrolle, Klageverfahren und weitere besondere Verfahren, in: Alain Griffel/Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 119 f.).

Nach der Rechtsprechung zur akzessorischen Überprüfung von planerischen Festlegungen sind Bauvorschriften, die dazu dienen, Art, Natur und Umfang der im Zonenplan kartografisch dargestellten Nutzungen zu umschreiben, d. h. die anstelle einer Planlegende stehen und mit dem Zonenplan ein untrennbares Ganzes bilden, grundsätzlich im Anschluss an ihren Erlass unter Einhaltung der Rechtsmittelfrist anzufechten. Davon abzugrenzen sind die übrigen Bestimmungen der kommunalen Baugesetze, die eine zonenübergreifende Regelung treffen oder an die persönliche Situation eines Benutzers anknüpfen; ihnen kommt Erlasscharakter zu, weshalb ihre Rechtmässigkeit auch noch im Anwendungsfall überprüft werden kann (vgl. VGr, 12. Januar 2011, VB.2012.00574, E. 3.2 [nicht publiziert]; BGr, 5. Mai 2003, 1P.771/2001, E. 7.3.2; Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2017, S. 268 f.). Diese Rechtsprechung kann zur Bestimmung des Anfechtungsobjekts und der damit verbundenen angepassten Legitimationsvoraussetzungen ebenfalls herangezogen werden (BGE 133 II 353 E. 3.3).

Zwar würde mit der von den Beschwerdeführenden verlangten Festsetzung von Gebäudelängenbeschränkungen und Nutzungsziffern eine Anpassung der BZO nötig. Daraus ergibt sich aber noch keine abstrakte Normenkontrolle. Vielmehr stünden die Ergänzungen in einem engen Zusammenhang mit dem vorliegend strittigen Quartier und der Zonenvorschrift der Quartiererhaltungszone: sie bildeten mit dem Zonenplan ein untrennbares Ganzes und erschienen als Teil dieses Nutzungsplans. Deshalb wäre ihnen die generell-abstrakte Natur abzusprechen und es käme ihnen gemäss obengenannter Rechtsprechung kein Erlasscharakter zu. Somit ist an der Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit festzuhalten.

**1.2.4** Die Beschwerdeführenden beantragen die Prüfung und allfällige Festsetzung einer Zonierung, welche die baulichen Möglichkeiten auf ihren Grundstücken einschränken dürfte. Soweit sie sich auf die Sicherung der Quartierstruktur und damit auf den Ortsbildschutz berufen, stützen sie sich auf ein öffentliches Interesse, was für die Rechtsmittellegitimation nicht ausreicht (vgl. BGE 116 Ia 433 E. 2b). Sodann machen sie geltend, eine veränderte Qualität des Quartiers

bzw. der Quartierstruktur führe zu einer Wertverminderung ihres Grundstücks und zu einer Beeinträchtigung der Lebensqualität. Damit haben sie allerdings nicht genügend substantiiert, dass die angefochtene Anordnung in ihre schutzwürdigen Interessen eingreift: Selbst wenn man davon ausgeht, dass sich die Bewahrung eines Ortsbilds positiv auf den Wert eines sich im betreffenden Gebiet befindlichen Grundstücks auswirken kann, wird hier nicht deutlich, weshalb ein ganzes Geviert strengeren Regeln unterworfen werden muss, um den Wert der Liegenschaft der Beschwerdeführenden zu erhalten. Die Beschwerdeführenden setzen sich bei der Begründung ihrer Legitimation auch nicht damit auseinander, weshalb die bestehenden Denkmalschutzmassnahmen und Inventarisierungen für eine Werterhaltung nicht ausreichen. Schliesslich reicht eine allgemein geltend gemachte Einschränkung der Lebensqualität nicht aus, ein schutzwürdiges Interesse zu begründen, da solche Beeinträchtigungen ideeller Art ausgeprägter sein müssen als materielle Beeinträchtigungen wie etwa Lärm- oder Geruchsemissionen, und zudem bei objektiver Betrachtungsweise als Nachteil empfunden werden müssen (VGr, 24. November 2015, VB.2015.00464, E. 3.3 = BEZ 2016 Nr. 1).

**1.2.5** Ein praktischer Nutzen resultiert aber daraus, dass die von den Beschwerdeführenden beantragte Festsetzung einer maximal zulässigen Gebäudelänge sowie Nutzungsziffern eine Vergrösserung der Bauvolumen auf einer benachbarten Parzelle verhindern können, und dies unabhängig davon, ob die dortigen bestehenden Bauten unter Schutz gestellt werden (§ 50a Abs. 2 PBG; Art. 24b ff. BZO 2016). Von einem privaten Interesse der Beschwerdeführenden als Anwohner von Parzellen, die von einer solchen Regelung betroffen wären, ist demnach auszugehen; mit der beantragten Festsetzung blieben die Beschwerdeführenden generell von grösseren Bauvolumen auf den benachbarten Grundstücken und dem damit einhergehenden Schattenwurf oder von Sichtbeschränkungen verschont. Sie haben daher ein schutzwürdiges Interesse daran, dass die Festsetzung der Quartiererhaltungszone überprüft und wenn nötig angepasst wird.

**1.3** Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

## **2.**

**2.1** Nach Darlegung der Ziele der BZO-Revision, der das strittige Quartier betreffenden Anliegen des ISOS und der rechtlichen Grundlagen der Quartiererhaltungszone kam das Baurekursgericht zum Schluss, dass die von der Beschwerdegegnerin 1 vorgenommene Zonierung den massgeblichen Interessen Rechnung trage und sich als nachvollziehbar erweise; eine Beschränkung der Gebäudelänge oder der Nutzungsziffer sei nicht geboten. Insbesondere bezwecke die Quartiererhaltungszone den Strukturertalt, was sich mit den Zielen des ISOS decke, und ermögliche gleichzeitig das im Richtplan vorgegebene Ziel der Verdichtung. Zusätzlich seien im gesamten Geviert mehr als die Hälfte aller Liegenschaften, teilweise inklusive der Umgebung, entweder inventarisiert oder geschützt, weshalb der Abbruch und das Erstellen von Neubauten auf diesen Grundstücken nicht ohne Weiteres möglich sei und auch für Bauvorhaben in der Nähe die erhöhten Einordnungsanforderungen von § 238 Abs. 2 PBG gelten würden.

**2.2** Die Beschwerdeführenden machen hauptsächlich geltend, dass das ISOS bei der Revision der BZO nicht berücksichtigt worden sei. Die Festlegung der Quartiererhaltungszone würde nicht ausreichen, um die Erhaltung der durch das ISOS hervorgehobenen Charakteristika des Gebiets sicherzustellen. Dazu bedürfe es einer maximal zulässigen Gebäudelänge sowie Nutzungsziffern. Der Verweis auf die Anwendung der Ästhetikklausel alleine genüge jedenfalls nicht. Im Weiteren rügen sie die Verletzung ihres rechtlichen Gehörs, indem die Vorinstanz nicht auf ihre Ausführungen zum Erläuterungsbericht und zum Richtplan eingegangen sei. Auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden ist im Folgenden näher einzugehen.

**2.3** Die Beschwerdegegnerin 1 stellt sich auf den Standpunkt, dem ISOS genügend Beachtung geschenkt und dessen Schutzanliegen in der Interessenabwägung berücksichtigt zu haben. Mit der Umzonung in eine Quartiererhaltungszone würden keine neuen Verdichtungsreserven geschaffen, jedoch die bisherigen erhalten. Damit könnten sowohl den Interessen am Erhalt der Siedlungsqualität und der Struktur als auch den Verdichtungsinteressen Rechnung getragen werden. Betrachtete man die Stadt Zürich als Ganzes und würde man bei der Umsetzung des ISOS einen strengeren Massstab anwenden, so würde dies nicht nur zu erheblichen Ausnützungsverlusten führen, sondern auch zu einem Konflikt mit den Zielen des revidierten RPG. Der Erhalt der Quartierstrukturen werde sodann durch die hohe Dichte an unter Denkmalschutz stehenden Objekten im Quartier unterstützt. Insgesamt erhalte das Quartier einen angemessenen planerischen Schutz.

**2.4** Die Mitbeteiligte ist der Ansicht, dass die Schaffung eines neuen Zonentyps mit Beschränkungen bei der Gebäudelänge und der Ausnützung im Widerspruch zum ISOS stehen würde und zur Folge hätte, dass ein Grossteil der bestehenden Bauten baurechtswidrig würde. Die bestehenden Inventarisierungen und die BZO würden den Vorgaben des ISOS genügend Rechnung tragen und die Baumöglichkeiten entsprechend einschränken. Sodann bestünden im Quartier bereits jetzt schon grossvolumige Mehrfamilienhäuser, welche gemäss ISOS auch zur heutigen Struktur gehörten.

### **3.**

**3.1** Gemäss §§ 45 ff. PBG kommt den Gemeinden bei der Nutzungsplanung Autonomie zu (BGE 119 Ia 285 E. 4b; Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 85 N. 11). Das Baurekursgericht überprüft kommunale Nutzungspläne auf alle Mängel, insbesondere auch auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 Abs. 1 VRG). Dabei hat es allerdings die kommunale Planungsautonomie zu beachten und darf nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 39). Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren auf die Rechtskontrolle einschliesslich Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung beschränkt (§ 50 Abs. 1 und 2 in Verbindung

mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG). Hat das Baurekursgericht im Rekursverfahren einen kommunalen Nutzungsplan bestätigt, so prüft das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen nur, ob der Plan den überkommunalen Interessen bzw. der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob die Gemeinde ihr planerisches Ermessen missbraucht oder überschritten hat (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.3; VGr, 9. April 2015, VB.2014.00077, E. 2.1).

**3.2** Entscheidet das Verwaltungsgericht – wie vorliegend – als zweite gerichtliche Instanz, sind neue Tatsachenbehauptungen nur so weit zulässig, als solche durch die angefochtene Anordnung notwendig geworden sind (§ 52 Abs. 2 VRG; VGr, 15. Januar 2015, VB.2014.00406, E. 3.3.1). Dasselbe gilt für neue Beweismittel, soweit sie sich auf neue Tatsachenbehauptungen beziehen (Donatsch, § 52 N. 13).

Die von den Beschwerdeführenden im Beschwerdeverfahren eingereichten Aktenbeilagen enthalten teilweise neue Tatsachenbehauptungen. So wurden Behauptungen betreffend eine Vereinbarung zwischen dem Schweizer und Zürcher Heimatschutz einerseits sowie der Beschwerdegegnerin 1 andererseits erstmals im vorliegenden Beschwerdeverfahren vorgebracht. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Vereinbarung vom 28. Juni 2018 datiert und damit einen Tag vor dem Rekursentscheid im vorliegenden Verfahren getroffen wurde. Es erscheint damit naheliegend, dass die nicht an der Vereinbarung beteiligten Beschwerdeführenden erst nach Fällung des Rekursentscheids davon Kenntnis erhalten haben dürften. Dies kann aber offenbleiben, da die Vereinbarung nicht entscheidrelevant ist. Die weiteren von der Mitbeteiligten als verspätet gerügten von den Beschwerdeführenden eingereichten Akten stützen Ausführungen, die bereits anlässlich des Rekursverfahrens gemacht wurden, weshalb sie ohne Weiteres als zulässig zu betrachten sind.

#### **4.**

**4.1** Das ISOS stützt sich auf das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Dieses bezweckt unter anderem, das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1 lit. a NHG). Zu diesem Zweck erstellt der Bundesrat nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (vgl. Art. 5 NHG); zu diesen Inventaren zählt auch das ISOS (Art. 1 VISOS). Mit der Aufnahme eines Ortsbilds ins ISOS wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinn der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Dies gilt jedoch – wie sich aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt – nur bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe unmittelbar. Bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben – und damit insbesondere im Bereich der Nutzungsplanung

– wird der Schutz von Ortsbildern demgegenüber in erster Linie durch kantonales und kommunales Recht sichergestellt. Das ISOS ist für die kantonale und kommunale Raumplanung indes nicht bedeutungslos. Das Bundesgericht misst ihm die gleiche Bedeutung zu wie Sachplänen und Konzepten im Sinn von Art. 13 RPG; ein Eintrag im ISOS ist deshalb nach Art. 6 Abs. 4 RPG und Art. 4a VISOS im Rahmen der kantonalen Richtplanung und damit aufgrund der Behördenverbindlichkeit von Richtplänen (Art. 9 Abs. 1 RPG) auch im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung zu berücksichtigen (zum Ganzen BGr, 24. August 2016, 1C\_488/2015, E. 4.3 und 4.5.3 ff.; BGE 135 II 209 E. 2.1; VGr, 13. Juli 2017, AN.2016.00001, E. 2.4.3). Der kantonale Richtplan hält die Gemeinden dazu an, im Rahmen der Nutzungsplanung dem ISOS Rechnung zu tragen, wobei der Schutz von Ortsbildern auf kommunaler Stufe in erster Linie durch Kernzonen und detaillierte Kernzonenpläne zu erfolgen hat. Die Schutzziele sollen – bei Bedarf – in der Umgebung eines geschützten Ortsbildes von kantonaler Bedeutung unter anderem durch die Ausscheidung von Quartiererhaltungszonen unterstützt werden (Kantonaler Richtplan, Richtplantext, Stand: 22. Oktober 2018, Ziff. 2.4.3 lit. c [dem früheren Stand vom 18. September 2015 entsprechend]). Aber auch ohne Übernahme im kantonalen Richtplan sind die Bundesinventare im Rahmen der Nutzungsplanung sowie bei verbleibenden Entscheidungsspielräumen zu berücksichtigen oder ist immerhin deren Zielsetzung nicht zu verunmöglichen (BGr, 1. Oktober 2014, 1C\_893/2013, E. 5.1; BGr, 1. Juni 2017, 1C\_474/2016, E. 3.2 mit weiteren Hinweisen; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 13 N. 32).

**4.2** Bei der Erstellung des ISOS wurden die Ortsbilder nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode bewertet; andere Interessen wurden grundsätzlich nicht berücksichtigt, und eine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen fand nicht statt (Arnold Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS], Schaffhausen/Bern 2013, S. 8 [abrufbar unter [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch)]). Die planungs- und baurechtliche Interessenabwägung erfolgt jeweils erst im Rahmen eines Planungs- oder Bauvorhabens. Soweit das kantonale Recht den Heimatschutzanliegen keinen Vorrang einräumt, stehen diese weiteren Interessen wie etwa an der Ortsentwicklung und der Verdichtung des Siedlungsgebiets gegenüber. Diese Interessenabwägung kann zur Folge haben, dass die Erhaltungsziele nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können (VGr, 7. Juni 2018, VB.2017.00361, E. 4.2 mit Hinweis).

**4.3** Die Stadt Zürich wurde mit Verordnungsänderung vom 24. August 2016 als "Stadt" in den Anhang der VISOS aufgenommen. Das vorliegend umstrittene Geviert ist dem Gebiet 2 und teilweise dem Gebiet 3 im Inventarblatt Hirslanden/Witikon des ISOS zugeteilt. Sodann befinden sich die Baugruppen 2.1, 2.1.1, 2.2 und 3.1 sowie die Einzelelemente 2.0.2 und 2.0.3 innerhalb des Quartiers.

**4.3.1** Gemäss ISOS befinden sich im Gebiet 2 zahlreiche prachtvolle Villen im Stilpluralismus, die eine Einheit mit umzäunten Gärten und altem Baumbestand bildeten und vom Ende des 19. bzw.

Anfang des 20. Jahrhunderts stammten. Das Gebiet enthalte intakte, von Bruchsteinmauern und Eisenzäunen begrenzte Strassenräume und einige Mehrfamilienhäuser, die um das Jahr 1910 sowie der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erstellt worden seien. Das ISOS weist das Gebiet dem Erhaltungsziel B zu. Die Baugruppe 2.1 umfasse die Böcklinstrasse, an welcher sich hinter schmalen, umzäunten Vorgärten zurückstehende Villen und gutbürgerliche Wohnhäuser in zeittypischer historischer Stilvielfalt befänden. Diese seien reich gegliedert mit Ecktürmen, vor- und rückspringenden Fassadenteilen, unterschiedlichen Giebeln, Linsen und Simsen und entstammten dem Ende des 19. bzw. Anfang des 20. Jahrhunderts. In dieser Baugruppe befinde sich sodann das Atelier des Malers Arnold Böcklin, ein eingeschossiger, schieferverkleideter Flachdachbau mit hohen Fenstern. Es handle sich um einen aus dem Jahr 1885 stammenden raren Atelierbau. Das ISOS weist die gesamte Baugruppe dem Erhaltungsziel A zu. Die Baugruppe 2.2 umfasse das Geviert Jupiter-/Wotan-/Streulistrasse. Dieses enthalte regelmässig angeordnete zweigeschossige Vorstadtvillen im Heimatstil mit umzäunten Gärten und steilem Satteldach, teils mit Quergiebel oder Dachhäusern, zudem ein dreigeschossiges Mehrfamilienhaus mit Krüppelwalmdach aus den Jahren 1909 bis 1912. Auch diese Baugruppe weist das ISOS dem Erhaltungsziel A zu (ISOS 5800 Hirslanden/Witikon, S. 10, verfügbar unter: <https://map.geo.admin.ch> > Bundesinventar ISOS, zuletzt besucht am: 2. April 2020).

Zum Gebiet 3, welches teilweise vom strittigen Quartier umfasst ist und dem Erhaltungsziel C zugewiesen wurde, hält das ISOS auszugsweise fest: "In der Falllinie des Hangs verbindet die Hegibachstrasse die beiden Quartierzentren Hegibachplatz und den höher gelegenen Klusplatz." An der Schleifergasse, welche die dem Erhaltungsziel A zugewiesene Baugruppe 3.1 darstellt, befänden sich vorstädtische Handwerkerhäuser beidseits der schmalen Erschliessungsstrasse, es handle sich um schlichte, zwei- bis dreigeschossige Satteldachbauten in kleinen Gärten, welche aus den Jahren 1861–75 stammten. Die Baugruppe 3.1 stelle ein in Zürich selten gewordenes Beispiel einer Handwerkersiedlung dar (ISOS Hirslanden/Witikon, S. 11 und 23).

**4.3.2** Das ISOS weist einen Teil des hier interessierenden Gevierts dem Erhaltungsziel A zu, wonach die Substanz zu erhalten ist, was bedeutet, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten und störende Eingriffe beseitigt werden sollen (Erläuterungen zum ISOS, verfügbar unter: [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch) > Kulturerbe > Bundesinventar ISOS > Das ISOS in Kürze, zuletzt besucht am: 2. April 2020). Der grösste Teil des Gevierts, das Gebiet 2, wird dem Erhaltungsziel B zugewiesen, wonach die Struktur zu erhalten ist. Insbesondere sollen die Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume bewahrt und die für die Struktur wesentlichen Elemente und Merkmale integral erhalten werden (Erläuterungen zum ISOS). Das Gebiet 3 des ISOS Hirslanden/Witikon wird dem Erhaltungsziel C zugewiesen, wonach der Charakter des Gebiets erhalten werden soll und insbesondere das Gleichgewicht zwischen Alt- und Neubauten zu bewahren ist und die für den Charakter wesentlichen Elemente integral zu erhalten sind (Erläuterungen zum ISOS).

**5.1** Die Beschwerdeführenden rügen, die BZO entspräche nicht der Richtplanung, insbesondere dem regionalen Richtplan der Stadt Zürich. Der regionale Richtplan halte fest, dass sich das Quartier durch eine mehrheitlich offene Bauweise, eine Durchgrünung sowie einen erheblichen Baumbestand auszeichne.

**5.2** Planungen unterer Stufen haben nach § 16 Abs. 1 PBG denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (Abs. 2). Gemäss dem kantonalen Richtplan vom 22. Oktober 2018 (entsprechend dem früheren Stand vom 18. September 2015) stellt das strittige Quartier Siedlungsgebiet dar und fällt nicht in den Bereich eines schutzwürdigen Ortsbildes (Kanton Zürich, Richtplan, 22. Oktober 2018, Ziffer 2.4.3, verfügbar unter: [www.richtplan.zh.ch](http://www.richtplan.zh.ch)). Dasselbe lässt sich dem regionalen Richtplan entnehmen (Kanton Zürich, Regionaler Richtplan Stadt Zürich, 21. Juni 2017, Karte Siedlung und Landschaft, verfügbar unter: [www.richtplan.zh.ch](http://www.richtplan.zh.ch)), der allerdings im Zeitpunkt des Beschlusses des Gemeinderates noch nicht rechtsgültig festgesetzt war.

**5.3** Mit ihrer Rüge beziehen sich die Beschwerdeführenden auf die Gebiete mit Erhaltung der Siedlungsstruktur (Kanton Zürich, Regionaler Richtplan Stadt Zürich, 21. Juni 2017, Ziff. 2.4). Zu diesen Gebieten gehört das Englischviertel, aber nicht das vorliegend strittige Geviert, was sich sowohl der Karte Siedlung und Landschaft als auch dem Richtplantext entnehmen lässt. Zwar sind im Richtplan seinem Wesen entsprechend keine parzellenscharfen Abgrenzungen vorhanden, da aber das gesamte Quartier nicht diesen Gebieten zugeteilt wurde, besteht jedenfalls ein diesbezüglicher Anordnungsspielraum der kommunalen Planungsbehörde (VGr, 7. März 2019, VB.2018.00415, E. 4.1.1 ff. [nicht publiziert]; VGr, 21. Mai 2014, VB.2013.00291, E. 4.2). Ohnehin stellt der Richtplan für Gebiete mit Erhaltung der Siedlungsstruktur keine denkmalschützerischen Anforderungen an die ihn umsetzende Zonenplanung; sondern seine Festlegungen entsprechen den Zielsetzungen der Quartiererhaltungszone, wie sie für das vorliegend strittige Gebiet in der BZO-Revision vorgesehen wurde; der Regionale Richtplan verweist auch explizit auf dieses Instrument (Regionaler Richtplan, Richtplantext, Ziff. 2.4.3).

**5.4** Insofern als die Richtplanung in Bezug auf das umstrittene Gebiet keine Detailvorgaben macht, besteht jedenfalls kein direkter Konflikt zwischen Richtplanung und Nutzungsplanung. Allerdings trägt die (kantonale) Richtplanung den Gemeinden auf, das ISOS zu berücksichtigen, und schreibt damit die Vornahme einer Interessenabwägung vor (oben, E. 4.1). Ob die Interessenabwägung rechtskonform und im Rahmen der Autonomie der Beschwerdegegnerin 1 vorgenommen wurde, ist im Folgenden zu prüfen.

## **6.**

**6.1** Zu prüfen ist deshalb die Rüge, die Beschwerdegegnerin 1 habe bei der Teilrevision der BZO das ISOS ungenügend berücksichtigt bzw. dieses gar nicht in die Interessenabwägung einbezogen. Der mangelnde Einbezug eines erheblichen Gesichtspunkts in eine Interessenabwägung stellt einen

Rechtsfehler dar (Christian Berz, Zur Berücksichtigungspflicht des ISOS im kantonalen Bau- und Planungsrecht, PBG aktuell 3/2018, S. 5 ff., 10; Pierre Tschannen in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich etc. 2019, Art. 3 N. 48; BGr, 9. August 2016, 1C\_398/2015, E. 4.2). Zu deren Behebung ist das Verwaltungsgericht nach § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG befugt.

**6.2** In kantonalen und kommunalen Planungsverfahren ergeben sich aus dem Natur- und Heimatschutzgesetz keine besonderen förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des ISOS Rechnung zu tragen ist. Die erforderliche Beachtung des ISOS kann demnach in nicht förmlicher Weise erfolgen (BGr, 9. August 2016, 1C\_398/2015, E. 3.2; BGE 135 II 209 E. 3). In materieller Hinsicht bedeutet eine hinreichende Berücksichtigung des ISOS, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen wie etwa das Bedürfnis nach Wohnraum und den Grundsatz der inneren Verdichtung abzuwägen sind. Dabei genügt es nicht, wenn die ISOS-Einträge nur wiederholt werden; vielmehr müssen sie ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden. Ebenso dürfen die entgegenstehenden Interessen nicht bloss generell angerufen werden, sondern es muss geprüft werden, welches Gewicht ihnen unter den jeweiligen konkreten Umständen zukommt (vgl. BGr, 29. April 2016, 1C\_276/2015, E. 3.1 und 3.3.3). Gewichtig ist nicht nur das Interesse am Schutz von Bauten, die in das ISOS insbesondere mit dem Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung) aufgenommen wurden (vgl. BGr, 14. Dezember 2015, 1C\_305/2015, E. 6.3), sondern auch das Interesse an einer inneren Verdichtung (vgl. BGr, 6. Januar 2015, 1C\_130/2014, E. 4.7; unten E. 8.2.1).

**6.3** Dem Erläuterungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV] ist betreffend das umstrittene Quartier zu entnehmen, dass dieses "gemäss geltendem Zonenplan der Wohnzone W3 zugeordnet ist. Mit seiner wertvollen Bau- und Freiraumstruktur (vgl. Abb. 49 und 50 [des Erläuterungsberichts nach Art. 47 RPV]) weist dieses Gebiet dieselben Qualitäten auf wie die angrenzend bereits bestehende Quartiererhaltungszone II. Es bildet sozusagen die Fortsetzung der Zone von Hottingen her kommend in Richtung Hirslanden und bis zur Hegibachstrasse. Rund die Hälfte der Gebäude in diesem Gebiet befindet sich zudem im Inventar der Denkmalpflege und/oder der Gartendenkmalpflege. Dies unterstreicht die Bedeutung sowohl der Bauten als auch der prägenden Aussenräume und Gärten" (Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zur Teilvision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, vom 1. Oktober 2014 [im Folgenden: Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV], S. 81 f.). Auch wird im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV festgehalten, dass die Erweiterung der Quartiererhaltungszone im Gebiet Hottingen/Hirslanden (um das vorliegend streitige Geviert) zu einem besseren Erhalt und einer sorgfältigen Weiterentwicklung der baukulturell wertvollen Ortsbilder und Quartiere beitrage (Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, S. 127 f.).

**6.4** Dem Erläuterungsbericht BZO/ISOS kann nicht entnommen werden, dass eine Abwägung der Interessen unter Einbezug der konkreten Einträge im ISOS vorgenommen wurde. Vielmehr scheint sich die Stadt Zürich im Rahmen der BZO-Revision darauf beschränkt zu haben, die



Übereinstimmungen und Konflikte zwischen der BZO 2016 und dem ISOS festzustellen und kartografisch aufzuzeigen (vgl. Erläuterungsbericht BZO/ISOS, S. 6 ff.). Für das vorliegende Quartier hält der Erläuterungsbericht BZO/ISOS fest, dass kein Konflikt zwischen der Zonierung und den im ISOS festgelegten Erhaltungszielen bestehe, weil Gebieten mit dem Erhaltungsziel B und C durch Quartiererhaltungszonen genügend Rechnung getragen würde; das Erhaltungsziel A sei dann erfüllt, wenn die Mehrheit der Bauten der betreffenden Baugruppe im städtischen oder kantonalen Inventar der schützenswerten Bauten und Anlagen aufgeführt sei (Erläuterungsbericht BZO/ISOS, S. 7 und Abbildung 2).

**6.5** In den Akten zur Teilrevision der BZO findet sich grundsätzlich keine konkrete Interessenabwägung bzw. eine Bezugnahme auf die im ISOS inventarisierten Objekte und deren Schutzziele. Insofern ist fraglich, ob die Beschwerdegegnerin 1 ihrer Pflicht, die sich unter anderem aus dem Richtplan ergibt, im Rahmen der Nutzungsplanung dem ISOS Rechnung zu tragen, genügend nachgekommen ist. In einem ähnlich gelagerten Fall hat das Verwaltungsgericht hierzu entschieden, dass den Akten zufolge die Erhaltungsziele des ISOS nicht direkt in die Interessenabwägung eingeflossen seien. Insofern sei es nicht an der Rechtsmittelbehörde, eine Interessenabwägung nachzuholen bzw. im Nachhinein zu überprüfen, ob das Ergebnis der Planung haltbar wäre und dadurch die Zonierung allenfalls doch zu rechtfertigen, da so in den Ermessensspielraum der Beschwerdegegnerin 1 eingegriffen werde (VGr, 9. Januar 2020, VB.2018.00540, E. 3 ff.). Vorliegende Konstellation unterscheidet sich allerdings in wichtigen Punkten vom erwähnten Entscheid, ging es doch bei diesem um ein von der Beschwerdegegnerin 1 im Erläuterungsbericht BZO/ISOS bezeichnetes Gebiet, bei welchem zwischen dem ISOS und der Nutzungsplanung ein Konflikt resultierte. Vorliegend konnte die Beschwerdegegnerin 1 gemäss Erläuterungsbericht BZO/ISOS keinen solchen Konflikt zwischen der Zonenordnung und den Zielsetzungen des ISOS erkennen, weshalb kein Fall vorliegt, in welchem sich die Beschwerdegegnerin 1 ohne Weiteres über die Zielsetzung des ISOS hinweggesetzt hat, obwohl sie die Konflikte zur Nutzungsplanung erkennen konnte. Kommt hinzu, dass vorliegend die im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV genannten Gründe für die Zuweisung des umstrittenen Quartiers zur Quartiererhaltungszone grösstenteils den Gründen entsprechen, die zur Aufnahme des Gevierts ins ISOS geführt haben (vgl. E. 4.3 und E. 6.3). Deshalb kann vorliegend davon ausgegangen werden, dass die Gründe, die für die Aufnahme des Gevierts ins ISOS sprachen, im Rahmen der in der Nutzungsplanung vorgenommenen Interessenabwägung Berücksichtigung gefunden haben. Ob diese in rechtlich haltbarer Weise berücksichtigt wurden, ist im Folgenden zu klären.

## 7.

**7.1** Die Beschwerdegegnerin 1 sowie die Vorinstanz sind der Ansicht, dass dem ISOS genügend Rechnung getragen wurde, weil einerseits im streitigen Quartier mehr als die Hälfte aller Liegenschaften, teilweise inklusive der Umgebung, entweder inventarisiert oder geschützt seien und über die Ästhetikklausel die quartierspezifische Struktur im Einzelfall Bedeutung habe.

**7.2** Anlässlich der BZO-Revision wurde das umstrittene Gebiet der Quartiererhaltungszone QE II/3 zugeteilt. Bisher handelte es sich um eine Wohnzone W3. Gemäss Art. 24k Abs. 1 BZO 2016 zeichnen sich Gebiete der Quartiererhaltungszone QE II durch eine mehrheitlich offene Bauweise des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts mit prägnanten Strassenräumen und parkähnlichen Gärten aus. In Abs. 2 dieser Bestimmung wird zudem festgehalten, dass die Fassaden repräsentativ gestaltet sind und überwiegend drei bis vier Vollgeschosse mit ausgeprägtem Sockelgeschoss und Traufbereich aufweisen.

**7.3** Quartiererhaltungszone umfassen in sich geschlossene Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, die in ihrer Nutzungsstruktur oder baulichen Gliederung erhalten oder erweitert werden sollen (§ 50a Abs. 1 PGB). Die Bau- und Zonenordnung kann für sie die nämliche Regelung treffen wie für Kernzonen (§ 50a Abs. 2 PGB). Mit diesem Zonentyp der Quartiererhaltungszone wollte der Gesetzgeber ein Instrument schaffen, welches flankierende Massnahmen zu den damals geschaffenen Möglichkeiten der baulichen und nutzungsmässigen Verdichtung – eines der Hauptziele der Revision des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes vom 1. September 1991 – erlauben sollte; die Quartiererhaltungszone soll eine differenzierte Umsetzung des durch das kantonale Recht geschaffenen Verdichtungsdrucks durch den örtlichen Gegebenheiten angepasste Massnahmen ermöglichen und so den Nachteilen einer flächendeckenden Anhebung der Ausnützung entgegenwirken (Andreas Keiser, Die Quartiererhaltungszone – ein neues Instrument der zürcherischen Ortsplanung, PBG aktuell 1/1994, S. 5 ff.). Sie ist damit trotz ihres bewahrenden Charakters ein Instrument der Siedlungserneuerung. Wie die Kernzonen kann die Quartiererhaltungszone nicht zur Erhaltung von baulicher Substanz eingesetzt werden. Anders als jene bezweckt sie aber nicht den Schutz von Ortsbildern im Sinn des Heimat- und Denkmalschutzes, sondern die Erhaltung hochwertiger Siedlungsstrukturen. Auch dort, wo die (hohe) Siedlungsqualität eines Ortsteils in erster Linie durch dessen bauliche Gliederung bestimmt wird, lässt sich mit einer Quartiererhaltungszone das Erscheinungsbild der einzelnen Gebäude nur soweit bestimmen, als es für die Siedlungsstruktur massgebend ist (Keiser, S. 14). In Quartiererhaltungszone gelten deshalb – soweit nicht Rücksicht auf ein Schutzobjekt zu nehmen ist – nicht die höheren Gestaltungsanforderungen von § 238 Abs. 2 PGB, sondern diejenigen von § 238 Abs. 1 PGB, das heisst, es wird eine befriedigende Gesamtwirkung verlangt (VGr, 24. April 2013, VB.2013.00013, E. 4.1). Trotzdem müssen Bauprojekte auf Grundstücken, die vom ISOS erfasst sind, das schützenswerte Ortsbild beachten. Die gemäss der Zonenumschreibung hohe Siedlungsqualität und das schützenswerte Ortsbild setzen damit den Massstab, nach dem sich die befriedigende Einordnung in solchen Gebieten bemisst (VGr, 17. April 2019, VB.2018.00256, E. 3.3 [nicht publiziert]; VGr, 13. November 2014, VB.2014.00166, E. 8.4 ff. = BEZ 2014 Nr. 39). Dabei dürfen an die Stellung und kubische Gestaltung einer Baute sowie an Ausgestaltung der Frei- und Grünräume im Rahmen der befriedigenden Gesamtwirkung relativ hohe Anforderungen gestellt werden (VGr, 14. April 2013, VB.2013.00013, E. 4.1, VGr, 29. August 2007, VB.2007.00092, E. 3.1).

**7.3.1** Indem die Beschwerdegegnerin in Art. 24k BZO 2016 den allgemeinen Charakter des Quartiers, welchen es zu erhalten gilt, umschrieben hat, hat sie die hohe Siedlungsqualität des Quartiers sowie die sich dadurch ergebende bauliche Gliederung planerisch festgehalten, und diese Eigenschaften setzen den verbindlichen Rahmen der befriedigenden Gesamtwirkung (oben, E. 7.3). Die bauliche Gliederung des Gevierts ist durch die Quartiererhaltungszone aber nur insoweit planerisch gesichert, als sie für die Siedlungsstruktur massgebend ist, was nicht zwingend deckungsgleich mit den Zielen des ISOS sein muss, auch wenn der umschriebene Quartiercharakter im Grossen und Ganzen der nach ISOS zu schützenden Struktur entspricht. Die im Einzelfall anwendbare Ästhetikklausel (§ 238 PBG) vermag die Beschwerdegegnerin 1 aber nicht grundsätzlich davon zu befreien, bereits auf nutzungsplanerischer Ebene verbindliche Vorschriften zu erlassen, welche anlässlich einer im Einzelfall vorzunehmenden Interessenabwägung zum Schutz des Ortsbildes den notwendigen Rahmen setzen.

**7.3.2** Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass mit der Quartiererhaltungszone Bauvorhaben mit bedeutend grösseren Baumassen verwirklicht werden könnten, als mit der Quartierstruktur vereinbar sei. In der Tat gilt für die vorliegende Quartiererhaltungszone II, dass ein Grenzabstand von mindestens 3,5 Metern einzuhalten ist (Art. 24l Abs. 1 BZO 2016). Ausnützungsziffern sind nicht festgelegt; dass dadurch im vorliegenden Quartier für die Mehrheit der betroffenen Grundstücke die Ausnutzungsmöglichkeiten erhöht werden, lässt sich dem Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV entnehmen (S. 127/Ziff. 8.2) und dies ist auch aus einem Vergleich zur bisherigen Wohnzone W3 ersichtlich: so sah diese einen Mindestgrenzabstand von 5 Metern und Ausnutzungsziffern von maximal 90 % vor (Art. 13 BZO). Auch wenn nicht gesagt werden kann, die Einhaltung der mit der Quartiererhaltungszone definierten Höchstmasse verstosse in jedem Fall gegen die durch das ISOS als schützenswert bezeichnete Struktur, so ist nicht zu verkennen, dass die Ausnutzung der zulässigen Volumina auf mehreren Grundstücken im Quartier den Schutzzielen des ISOS bzw. der schützenswerten Struktur, nämlich der Villen und gutbürgerlichen Wohnhäuser, die mit den umzäunten Gärten eine Einheit bilden, zuwiderlaufen würde. Jedenfalls bestreitet weder die Beschwerdegegnerin 1 noch die Mitbeteiligte die von den Beschwerdeführenden eingereichten Ausnutzungsberechnungen substantiiert und es ist wohl davon auszugehen, dass diese nicht ganz unrealistisch sind.

**7.3.3** In diesem Zusammenhang weisen die Beschwerdeführenden zu Recht auf die Praxis hin, wonach gestützt auf die Anwendung der Ästhetikklausel alleine keine generelle Herabsetzung der nach der Bau- und Zonenordnung zulässigen Bauvorschriften für ein ganzes Quartier oder ein Baugeviert verlangt werden kann (VGr, 7. Mai 2015, VB.2014.00627, E. 4.1; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 820). Aus derselben Praxis ergibt sich auch, dass nur in Ausnahmefällen gestützt auf § 238 PBG ein Verzicht auf die Realisierung des auf einem Grundstück zulässigen Volumens verlangt werden kann, nämlich dann, wenn der Widerspruch zur baulichen Umgebung klar und krass ist. Insbesondere müssen qualifizierte bauliche oder landschaftliche Umstände, wie eine überdurchschnittliche Qualität der bestehenden Überbauung, eine weitherum zurückhaltend

ausgeschöpfte Ausnützung oder eine qualifizierte landschaftliche Empfindlichkeit vorliegen (VGr, 7. Mai 2015, VB.2014.00627, E. 4.1; VGr, 12. Mai 2016, VB.2015.00677, E. 4.3; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 820).

**7.3.4** Zwar mag es sein, dass gestützt auf die Ästhetikklausel nach § 238 PBG sowie Art. 24k BZO quartieruntypische Gestaltungselemente wie zum Beispiel die Dach- oder Fassadengestaltung oder die Stellung eines Baukörpers beurteilt werden können (oben, E. 7.3 a.E.), allerdings sind auch die Gebäudemasse, insbesondere deren Relation zum Grundstück und den umliegenden Gebäuden, ein Strukturmerkmal, welches es nach dem ISOS zu schützen gilt. Wohl erlaubt es das Baubewilligungsverfahren in Einzelfällen, bei Bauvorhaben, die zwar die zulässigen Grundmasse nach Art. 24f BZO 2016 einhalten, aber nicht der Quartierstruktur entsprechen, im Rahmen von § 238 Abs. 1 PBG abweichende Baumasse zu verlangen und so der Einhaltung der Quartierstruktur Rechnung zu tragen (vgl. Art. 24e BZO 2016). Ein solches Vorgehen soll allerdings auf Einzelfälle beschränkt bleiben und kann, wie oben ausgeführt (E. 7.3.3), nicht dazu führen, dass die geltenden Grundmasse für das gesamte Quartier ausgesetzt werden. Insofern ist es unter dem Blickwinkel des Ortsbildschutzes nicht sachgerecht, die Umsetzung des Ortsbildschutzes fast vollständig ins Baubewilligungsverfahren zu verlagern, zumal der kantonale Richtplan den Gemeinden aufträgt, dem ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung Rechnung zu tragen, und im Baubewilligungsverfahren eine umfassende Abwägung zwischen divergierenden Interessen nicht mehr vorgesehen ist. Vielmehr ist es zutreffend, dass die BZO 2016 den ortsbildschützerischen Interessen im strittigen Geviert zu wenig Rechnung trägt und mit den von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Instrumenten der Struktur und dem Charakter des im ISOS als schützenswert erachteten Villenviertels besser Rechnung getragen werden könnte. Darüber hinaus ist – soweit die vorgesehenen Grundmasse betroffen sind – gegenüber der bisherigen Zonierung (Wohnzone W3) aufgrund des Verzichts auf eine Ausnützungsziffer sowie der Reduktion des Grenzabstands gar eine Verschlechterung ersichtlich. Jedenfalls vermindert der Umstand, dass im strittigen Quartier bereits jetzt schon grossvolumige Mehrfamilienhäuser bestehen (so auch gemäss ISOS 5800 Hirslanden/Witikon, S. 10), das Interesse an der planerischen Umsetzung des Ortsbildschutzes nicht, der Charakter und die Struktur des Quartiers erscheinen weiterhin als schützenswert, was von den Parteien auch nicht bestritten wird. Das ISOS bezeichnet die grossvolumigen Mehrfamilienhäuser zwar nicht als Störfaktoren, der entsprechenden Beschreibung "verdichtende Elemente im durchgrüneten Villenquartier" kann aber entnommen werden, dass sie keineswegs dem vorherrschenden Quartiercharakter entsprechen, wie dies die Mitbeteiligte geltend macht (vgl. ISOS 5800 Hirslanden/Witikon, S. 10).

**7.4** Bei Bedarf erfolgen der Schutz von Objekten des Natur- und Heimatschutzes durch planungsrechtliche Massnahmen und derjenige durch Verfügungen oder Verträge kumulativ, primär sind aber planungsrechtliche Massnahmen zu ergreifen (§ 205 PBG; § 9 Abs. 1 und § 24 f. der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV]; VGr, 5. April 2018, VB.2017.00850, E. 2.2 mit weiteren Hinweisen). Sind in einem Quartier viele Grundstücke

inventarisiert, führt dies jedenfalls nicht zwingend dazu, dass planungsrechtliche Schutzmassnahmen überflüssig sind (VGr, 9. Januar 2020, VB.2018.00540, E. 3.10.3).

**7.4.1** Als planungsrechtliche Massnahmen stellt das PBG insbesondere die Schaffung von Freihaltezonen und Kernzonen zur Verfügung (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 285). Quartiererhaltungszonen sind dahingegen primär keine planungsrechtlichen Massnahmen zum Schutz von Objekten des Natur- und Heimatschutzes im Sinn von § 205 PBG (oben, E. 7.3; VGr, 24. April 2013, VB.2013.00013, E. 4.1; VGr, 29. August 2007, VB.2007.00092, E. 3.1; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 159). Auch dem kantonalen Richtplan zufolge hat der Schutz von Ortsbildern auf kommunaler Stufe in erster Linie durch Kernzonen und detaillierte Kernzonenpläne zu erfolgen (Kantonaler Richtplan, Richtplantext, Stand 22. Oktober 2018, Ziff. 2.4.3). Das Vorliegen von denkmalschützerischen Anliegen bedeutet aber noch nicht, dass zwingend planungsrechtliche Massnahmen zu ergreifen sind. Inwiefern solche zu ergreifen sind, unterliegt einer Interessenabwägung der Planungsbehörde (VGr, 27. März 2019, VB.2018.00629, E. 7.3 mit weiteren Hinweisen). Allerdings machen die Beschwerdeführenden nicht geltend, dass anstelle der Quartiererhaltungszone eine Kernzone festzusetzen gewesen wäre. Sie verlangen, strengere Vorschriften im Rahmen der Quartiererhaltungszone festzusetzen, welche aber eben gerade primär keine planungsrechtliche Massnahme zum Schutz von Ortsbildern darstellt.

**7.4.2** Die Schutzziele des ISOS werden durch die Quartiererhaltungszone II nur lückenhaft berücksichtigt (oben, E. 7.3 ff.). Deshalb sind unter Umständen weitere Massnahmen notwendig, um die Erhaltungsziele des ISOS vollständig umzusetzen. Dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte kann entnommen werden, und dies wird auch von der Beschwerdegegnerin 1 geltend gemacht, dass sich im Geviert diverse inventarisierte und unter Schutz gestellte Objekte befinden (Plan "Inventar Denkmalschutz", verfügbar unter: [www.katasterauskunft.stadt-zuerich.ch](http://www.katasterauskunft.stadt-zuerich.ch), besucht am: 3. April 2020). Insbesondere zeigt sich, dass innerhalb der Baugruppen 2.1, 2.2 und 3.1, welche im ISOS mit dem Erhaltungsziel A vermerkt sind, bis auf vier Objekte alle inventarisiert sind oder unter Schutz stehen. Dabei kann es entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden vorliegend nicht darauf ankommen, dass nur wenige Objekte formell unter Schutz gestellt wurden: Auch bei inventarisierten Objekten sind die Behörden spätestens bei Erteilung einer das Objekt gefährdenden Baubewilligung verpflichtet, sich mit der Vermutung der Schutzfähigkeit auseinanderzusetzen (VGr, 5. April 2018, VB.2017.00850, E. 2.3). Sodann hat ein Bauprojekt sowohl auf inventarisierte als auch auf formell unter Schutz gestellte umliegende Objekte nach den strengeren Einordnungsvorschriften von § 238 Abs. 2 PBG besondere Rücksicht zu nehmen (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 823). Auch bei den weiteren Gebieten, die im ISOS dem Erhaltungsziel B (und teilweise C) zugewiesen werden, findet sich eine grosse Anzahl inventarisierter Objekte, indessen nicht in einer solchen Dichte, dass im gesamten Quartier die strengeren Einordnungsanforderungen nach § 238 Abs. 2 PBG gelten würden.

**7.4.3** Der Schluss der Beschwerdegegnerin 1, dass die dichte Inventarisierung § 238 Abs. 2 PBG zufolge eine gewisse Wirkung auf Bauprojekte im strittigen Geviert hat, ist nicht zu beanstanden.

Dies bezieht sich aber hauptsächlich auf die Gebiete, welche das ISOS mit dem Erhaltungsziel A bezeichnet. In den weiteren, vom ISOS mit dem Erhaltungsziel B und C bezeichneten Gebieten ist die Inventarisierung indessen nicht derart dicht, als dass die vom ISOS als schutzwürdig bezeichnete Struktur bzw. der Charakter des Quartiers vollumfänglichen Schutz finden würde; diese Gebiete machen einen bedeutenden Teil des Quartiers aus. Darüber hinaus wirkt § 238 Abs. 2 PBG nur insofern, als die projektierte Baute das konkrete Schutzobjekt beeinträchtigt. In Bezug auf das ISOS bedeutet dies, dass die Schutzwirkung von § 238 Abs. 2 PBG nur soweit reicht, als die Schutzziele eines inventarisierten oder unter Schutz gestellten Objekts und des ISOS auch tatsächlich übereinstimmen, und sofern zwischen der projektierten Baute und dem Schutzobjekt überhaupt ein optischer Bezug gegeben ist (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 823, 826). Somit ist auch unter diesem Aspekt die Verschiebung der Berücksichtigung der ortsbildschützerischen Interessen ins Baubewilligungsverfahren als kritisch zu betrachten.

**7.5** Insgesamt ergibt sich, dass zwar mit der Quartiererhaltungszone II ähnliche Strukturerehaltungsziele verfolgt werden wie gemäss ISOS, aufgrund der grosszügigen Bebauungsmöglichkeiten allerdings Anreize für die Durchbrechung der Bebauungsstruktur im Quartier gesetzt werden, die im Baubewilligungsverfahren nur unter einschränkenden Voraussetzungen aufgefangen werden können. Lücken ergeben sich insbesondere dann, wenn sich im Baubewilligungsverfahren aufgrund der gemäss Zonenordnung eingehaltenen Dimensionen ein Konflikt zum ISOS abzeichnet, aber sich die Baute beispielsweise aufgrund ihrer architektonischen Ausgestaltung in die Siedlungsstruktur befriedigend eingliedern lässt bzw. der sich ergebende Widerspruch zur baulichen Umgebung nicht klar und krass ist. Soll doch die Anwendung der Ästhetikklausel nach § 238 Abs. 1 PBG nur dann eine Abweichung von den gemäss Zonenordnung zulässigen Dimensionen erlauben, wenn der Widerspruch zur baulichen Umgebung klar und krass ist.

## **8.**

**8.1** Es besteht unbestrittenermassen ein gewisses öffentliches Interesse am Erhalt der Quartierstruktur im fraglichen Quartier; dies wird durch die Eintragung im ISOS, insbesondere mit dem Erhaltungsziel B (Erhalten der Struktur) im Gebiet 2, zum Ausdruck gebracht. Da das übergeordnete Recht den Zielen des ISOS keinen Vorrang einräumt, bedeutet der festgestellte Konflikt zwischen den Schutzzielen des ISOS mit der vorliegenden Planung noch keine Widerrechtlichkeit der Nutzungsplanung. Erst aus einer Gegenüberstellung mit anderen öffentlichen und privaten Interessen ergibt sich, in welchem Ausmass diese Schutzinteressen umzusetzen sind (oben, E. 4.2; VGr, 27. Mai 2019, VB.2018.00629, E. 7.3).

**8.2** Die Beschwerdegegnerin 1 beruft sich hauptsächlich auf das Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und lit. b sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG und auf die Kernanliegen der konsequenten Mobilisierung der inneren Reserven und der Siedlungsentwicklung.

**8.2.1** Die Bundesverfassung verpflichtet Bund und Kantone zur haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 75 Abs. 1 BV). Das Bundesgesetz sieht die Siedlungsentwicklung nach innen als Ziel der Raumplanung vor (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG), wobei der jeweilige kantonale Richtplan Siedlung festlegen soll, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG). Das Postulat der Verdichtung baulicher Nutzung – so wichtig der haushälterische Umgang mit dem Boden ist – kann jedoch nicht einfach als planerisches Oberziel betrachtet werden, dem sich alle anderen Planungsanliegen unterzuordnen haben. Massgebend müssen eine Gesamtsicht und die Optimierung der planerischen Interessen sein (BGr, 9. Januar 2012, 1C\_349/2011, E. 3.4). Das Siedlungsgebiet ist also nicht etwa gleichmässig zu verdichten. Zu den beachtenswerten Interessen gehört auch der Heimatschutz, für den die Kantone zuständig sind (Art. 78 Abs. 1 BV). Dem kantonalen Richtplan zufolge haben die Gemeinden die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern. Dabei sei die Nutzung der vorhandenen Potenziale sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht auf die Schutzziele überkommunal geschützter Ortsbildern abzustimmen, wobei den geänderten Ansprüchen der heutigen Gebäudenutzer, der modernen Gebäudebautechnik und den Interessen der Eigentümerschaft gebührend Beachtung zu schenken sei (Kantonaler Richtplan, Richtplantext, Ziff. 2.1.1 lit. b, 2.1.2 lit. c, 2.2.3 lit. c, 2.4.1). Der regionale Richtplan ist auf 80'000 zusätzliche Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich ausgerichtet (Regionaler Richtplan, Richtplantext, Ziff. 1.2.5). Das Siedlungswachstum soll durch Innenentwicklung erfolgen, doch sollen die Potenziale durch eine räumlich differenzierte bauliche Verdichtung genutzt werden. Die Entwicklung soll den historischen Charakter und die Stärkung der Identität der Quartiere berücksichtigen (Regionaler Richtplan, Richtplantext, Ziff. 2.1.1 lit. a, c). Angesichts dieser Vorgabe kann von einem allgemein grossen Interesse an der baulichen Verdichtung ausgegangen werden (ARE, ISOS und Verdichtung, Bericht der Arbeitsgruppe, 2016, S. 7, 8; vgl. auch BGr, 6. Januar 2015, 1C\_150/2014, E. 4.7; BGr, 1. Juni 2017, 1C\_474/2016, E. 4.5).

**8.2.2** Jedenfalls verfängt das Argument der Beschwerdegegnerin 1 nicht, dass eine strenge, unmittelbar den Vorgaben des Bundesinventars entsprechende Umsetzung mit erheblichen Ausnutzungsverlusten einherginge, weil sich das ISOS auf grosse Teile des Stadtgebiets beziehe. Andernfalls nähme das Gewicht des ISOS ab, je mehr ISOS-Objekte es in einem Planungsgebiet gäbe, was offensichtlich nicht dem Zweck des Inventars entspricht. Trotzdem muss eine Gesamtsicht stattfinden; dies insbesondere aus der Sichtweise der Verdichtung. So sind die Verdichtungsziele angemessen auf das Planungsgebiet zu verteilen, sodass sich möglichst wenig Konflikte mit anderen Interessen, insbesondere Schutzinteressen ergeben (oben, E. 8.2.1).

**8.2.3** Der regionale Richtplan weist dem strittigen Gebiet eine anzustrebende hohe Dichte und damit die zweithöchste Stufe der Nutzungsdichte zu (Regionaler Richtplan, Richtplantext, Ziff. 1.3.2, Abb. 1.2). Die Beschwerdegegnerin 1 sieht im vorliegenden Gebiet in Übereinstimmung mit dem regionalen Richtplan vor, keine neuen Verdichtungsmöglichkeiten zu schaffen, sondern die bestehenden Verdichtungspotenziale zu aktivieren und auszuschöpfen

(Regionaler Richtplan, Richtplantext, S. 28 ff.; Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, S. 26 f.). Insofern erscheint es unter dem Postulat der Verdichtung nicht notwendig, auf die Festsetzung von Ausnützungsziffern zu verzichten und grosszügigere Grundmasse vorzusehen, insbesondere nicht gegenüber der jetzt bestehenden Zonierung (Wohnzone W3); die im regionalen Richtplan vorgegebenen Ziele waren mit der bestehenden Regelung grundsätzlich bereits erreicht, da nur die Verdichtungsreserven zu aktivieren und auszuschöpfen sind. Dazu müssen mit den Instrumenten der Nutzungsplanung keine neuen Verdichtungsmöglichkeiten geschaffen werden. Die Festsetzung einer Quartiererhaltungszone II, wie sie in der BZO 2016 vorgesehen ist, hat aber genau eine solche Erhöhung der Ausnützungsmöglichkeiten im Quartier zur Folge (oben, E. 7.3.2; Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, S. 127/Ziff. 8.2). Insofern kann dem Interesse an der Verdichtung im strittigen Quartier kein hohes Gewicht beigemessen werden.

**8.3** Weitere Gründe, die im betroffenen Quartier das Fehlen von Ausnützungsziffern und Grundmassen, welche den Schutzziele des ISOS Rechnung trügen, rechtfertigen könnten, macht die Beschwerdegegnerin 1 nicht geltend. Den Anliegen des ISOS können allerdings auch die privaten Interessen der betroffenen Grundeigentümer entgegenstehen. Diese können aber immer nur im Rahmen eines den Behörden verbleibenden Beurteilungsspielraums berücksichtigt werden; ihnen kommt weniger Gewicht zu als den durch die Raumplanung verfolgten Interessen (Eloi Jeannerat/Pierre Moor in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 14 N. 43). Zwar würden die von den Beschwerdeführenden angebehrten Massnahmen eine weitergehende Beschränkung der Bebauungsmöglichkeiten bedeuten als die Quartiererhaltungszone II in ihrer jetzigen Ausgestaltung, doch trägt die vorliegende Quartiererhaltungszone den Anliegen des ISOS für das betreffende Quartier – auch unter Berücksichtigung der Verdichtungsinteressen – zu wenig Rechnung (oben, E. 7.3 ff. und E. 8.2.3). Deshalb bleibt wenig Raum für die Berücksichtigung privater Interessen der betroffenen Grundeigentümer.

## **9.**

Insgesamt trägt die Quartiererhaltungszone in ihrer bestehenden Ausgestaltung den Interessen des ISOS zu wenig Rechnung. Dies kann nicht mit entgegenstehenden Interessen gerechtfertigt werden, insbesondere weil der Erreichung des Ziels der Verdichtung im vorliegend betroffenen Gebiet und auch den Eigentümerinteressen kein hohes Gewicht zukommt. Insofern hat sich die Beschwerdegegnerin 1 den Schutzanliegen des ISOS in sachlich nicht vertretbarer Weise widersetzt. Die Vorinstanz kam damit zu Unrecht zum Schluss, dass weitere Beschränkungen im Rahmen der Quartiererhaltungszone nicht geboten seien und sich die Zonierung als nachvollziehbar und verhältnismässig erweise. Deshalb ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Sache an die Beschwerdegegnerin 1 zur Festsetzung einer Zonierung für das strittige Geviert, die den Interessen des ISOS besser Rechnung trägt, zurückzuweisen. Dabei liegt es in ihrem Planungsermessen, ob sie den Vorschlägen der Beschwerdeführenden nachkommt oder andere sachgerechte Festsetzungen trifft.



Ob das Baurekursgericht – wie es die Beschwerdeführenden geltend machen – das rechtliche Gehör verletzt habe, indem es auf die Ausführungen der Beschwerdeführenden zum Erläuterungsbericht BZO/ISOS und zum regionalen Richtplan nicht eingegangen sei, kann dahingestellt bleiben, ist der vorinstanzliche Entscheid doch ohnehin aufzuheben.

## **10.**

Die Beschwerdeführenden ersuchten darum, das vorliegende Beschwerdeverfahren zusammen mit der Beschwerde im Verfahren VB.2017.00691 zu beurteilen. Sie wurden mit Präsidialverfügung vom 24. August 2018 darauf hingewiesen, dass vorerst von einer Vereinigung der beiden Verfahren abgesehen werde. Da im Beschwerdeverfahren VB.2017.00691 bereits am 4. Oktober 2018 ein Entscheid ergangen ist, ist der Antrag auf Verfahrensvereinigung als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

## **11.**

**11.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens zu  $\frac{3}{4}$  der Beschwerdegegnerin 1 und zu  $\frac{1}{4}$  der Mitbeteiligten aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG; § 14 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihnen zu versagen.

**11.2** Den Beschwerdeführenden steht zudem für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren je eine angemessene Parteientschädigung zu; diese ist zu  $\frac{3}{4}$  von der Beschwerdegegnerin 1 und zu  $\frac{1}{4}$  von der Mitbeteiligten zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

## **12.**

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2; BGE 133 V 477 E. 4.2). Der vorliegende Entscheid ist daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn die Rückweisung einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden Ziff. I und III des Entscheids des Baurekursgerichts vom 29. Juni 2018, die Festsetzung der Zone QE II/3 für das Geviert Eidmatt-, Neptun-, Minerva-, Hegibach- und Streulistrasse vom 30. November 2016 sowie deren Genehmigung mit Verfügung der Baudirektion vom 5. Juli 2017 aufgehoben; die Angelegenheit wird im Sinn der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Beschwerdegegnerin 1 zurückgewiesen.

2. Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens werden in Abänderung von Ziff. II des Entscheids des Baurekursgerichts vom 29. Juni 2018 der Beschwerdegegnerin 1 zu 3/4 und der Mitbeteiligten zu 1/4 auferlegt, zahlbar innert 30 Tagen ab Rechtskraft des Urteils.
  3. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf  
Fr. 8'000.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 1'000.-- Zustellkosten,  
Fr. 9'000.-- Total der Kosten.
  4. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdegegnerin 1 zu 3/4 und der Mitbeteiligten zu 1/4 auferlegt, zahlbar innert 30 Tagen ab Rechtskraft des Urteils.
  5. Den Beschwerdeführenden 1–5 wird für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zusammen eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (zuzüglich Mehrwertsteuer von 7,7 %) pro Person, insgesamt Fr. 10'000.-, zugesprochen. Diese ist zu 3/4 von der Beschwerdegegnerin 1 und zu 1/4 von der Mitbeteiligten zu bezahlen, zahlbar innert 30 Tagen ab Rechtskraft des Urteils.
  6. Gegen dieses Urteil kann im Sinn der Erwägungen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
  7. Mitteilung an ...
-