

An das Stadtparlament

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Schutzverordnung Siedlung Neuwiesen, eingereicht von Stadtparlamentarier R. Perroulaz (FDP)

Am 13. Dezember 2021 reichte der Stadtparlamentarier Raphael Perroulaz (FDP) folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Mit Beschluss vom 24. Juni 2020 erliess der Stadtrat die Verordnung zum Schutz der zwischen 1924 und 1926 durch den Architekten Jakob Wildermuth erbauten Siedlung Neuwiesen (SRS 7.2.4-1). Diese beinhaltet die Liegenschaften Ackeretstrasse 12/14/16, Salstrasse 33/35/37/39/41 sowie Walkestrasse 10/12/14. In der Verordnung wurde der Schutzzumfang nach Art. 3 wie folgt definiert: «Im Besonderen zu erhalten sind die Wohngebäude mit ihren gut proportionierten und ruhig gestalteten Baukörpern, ihrer inneren Struktur, den regelmässig gegliederten und in einheitlicher Farbgebung gehaltenen Fassaden, den in Gebäudeachsen ausgerichteten Fassadenöffnungen und den kompakten und ruhigen Mansardwalmdächern sowie die mit einer Einfriedung gefassten strassenseitigen Gärten, die Zugangswege und der begrünte Hofraum.» Gemäss städtischer Erlassammlung ist die Schutzverordnung rechtskräftig. Weiter wird die Siedlung im ISOS als schützenswertes Ortsbild nationaler Bedeutung eingestuft. Gegen diese Schutzverordnung wurde von drei Liegenschaftseigentümern Rekurs beim Baurekursgericht sowie beim Verwaltungsgericht eingereicht. Ein Auslöser für den Rekurs war gemäss Rückmeldungen, dass die Verordnung den Bau von gebäudeintegrierten Photovoltaik-Anlagen («Indach-Module») bei den betroffenen Gebäuden verbietet. In Art. 36 heisst es: «Solaranlagen können hofseitig im oberen Drittel des Mansardwalmdaches platziert werden. Zulässig sind Aufdachanlagen.» Das städtische Solarkataster attestiert den erwähnten Liegenschaften auf 50% der Teildachflächen hohes Potential zur Nutzung der Sonnenenergie, welches mit diesem Artikel jedoch nicht ausgeschöpft werden kann und somit auch dem Klimaziel Netto Null bis 2040 entgegenläuft. Aufdach-Module stehen zudem im gestalterischen und denkmalpflegerischen Widerspruch um Schutzzumfang und sind eher als störend zu betrachten. Für einen hofseitig möglichen Neubau hat die Verordnung nach Art. 26 Sonnenkollektoren sogar gänzlich verboten.

Der Stadtrat wird nun um Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

1. Welche internen und externen Gutachten wurden als Grundlage zur Erarbeitung der Schutzverordnung eingeholt? Welche Gesamtkosten wurden dafür aufgewendet?
2. Welche Schlüsse wurden aus diesen Gutachten für die Erarbeitung der neuen Verordnung gezogen? Entspricht die erarbeitete Verordnung inhaltlich diesen Fachgutachten?
3. Der Stadtrat hat in der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage GGR-Nr. 2016.53 vom 18. April 2016 zu den Fragen 4 und 5 festgehalten, dass er für die Unterschutzstellung von Siedlungen nicht mit Entschädigungszahlungen rechnet. Besitzt diese Einschätzung noch Gültigkeit? Falls nein, weshalb?
4. Wurden in einem der Gutachten die zu erwartenden Entschädigungen für eine materielle Enteignung der Grundeigentümer durch die Unterschutzstellung der Siedlung Neuwiesen ermittelt? Falls ja, wie hoch liegen die zu entrichtenden Entschädigungen gesamthaft?
5. Ist die publizierte Verordnung trotz darauf erhobener Rechtsmittel rechtskräftig? Wie sind die Rechtsmittelverfahren ausgegangen und welche Aufwendungen waren bisher dafür notwendig? Wird die Verordnung daraufhin angepasst?
6. Müssten einzelne Liegenschaften gestützt auf § 213 PBG aus dem Inventar entlassen werden, da die Stadt innert der gesetzlichen Frist keine rechtsbeständige Schutzverordnung erlassen hat?

7. Welche Gründe waren massgebend, die aus gestalterischer und denkmalpflegerischer Sicht deutlich zurückhaltender wirkenden Indach-Module für Solaranlagen gänzlich zu verbieten? Weshalb sind bei einem hofseitig möglichen Neubau Sonnenkollektoren grundsätzlich verboten?»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Schützenswerte Wohnsiedlungen und Freiräume

2016 hat der Stadtrat nach einem mehrjährigen Prozess die Aufnahme von Wohnsiedlungen mit ihren Freiräumen gestützt auf § 203 Planungs- und Baugesetz (PBG) in das Inventar der schutzwürdigen Bauten der Stadt Winterthur festgesetzt. Das Amt für Städtebau und Stadtgrün wurden beauftragt, die kommunalen schutzwürdigen Wohnsiedlungen und Freiräume als Buch zu publizieren. Zudem wurden Informationsveranstaltungen durchgeführt.



2. Siedlung Neuwiesen unter Schutz gestellt¹

2020 hat der Stadtrat mit der Siedlung Neuwiesen die erste dieser Siedlungen unter Schutz gestellt und die entsprechende Verordnung publiziert. Seit knapp zwei Jahren waren verschiedene städtische Fachstellen gemeinsam mit Expertinnen und Experten und unter Einbezug der Eigentümerinnen und Eigentümer an diesem Prozess beteiligt.

Die Siedlung Neuwiesen befindet sich westlich der Altstadt von Winterthur im gleichnamigen Quartier. Zwischen 1924 und 1926 entstand die Siedlung nach einem Entwurf des Winterthurer Architekten Jakob Wildermuth. Das Ensemble gruppiert sich um einen begrüneten Hof und umfasst fünf Doppelmehrfamilienhäuser und ein Einfamilienhaus. Die Siedlung ist in städtebaulicher Hinsicht herausragend, da sie innerhalb des Stadtquartiers bis heute als einheitliche Bebauungsstruktur wahrgenommen wird. Dazu tragen unter anderem die markanten Mansardwalmdächer² die charakteristische Fassadengliederung und die nahezu homogene Farbgebung bei. Die immer noch harmonische Gesamtanlage besitzt eine starke, ortsbildprägende Wirkung. Die Siedlung Neuwiesen trägt zur Qualität durchgrünter Quartiere in der Stadt bei und ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung erwähnt.

2018 wurde ein Baugesuch eingereicht, das den Schutzzweck der Siedlung tangierte. In der Folge verlangte der Eigentümer einen Entscheid über die Schutzwürdigkeit seiner Liegenschaft und allfällige Schutzmassnahmen. Dies löste eine Abklärung über die Schutzwürdigkeit der Sied-

¹ Medienmitteilung vom 29. Juni 2020

² «Mansarde» bezeichnet ein Zimmer oder eine Wohnung im ausgebauten Dachgeschoss, gelegentlich auch die gesamte Dachgeschoss-Etage.

lung Neuwiesen aus. Basierend auf den Ergebnissen von Gutachten und baulichen Bedarfsabklärungen bei den Eigentümerinnen und Eigentümern wurde eine Verordnung für die Siedlung erarbeitet. Diese regelt das denkmalpflegerische Schutzziel, den Schutzzumfang sowie mögliche bauliche Massnahmen. Die Verordnung beschränkt sich auf die denkmalpflegerisch wichtigen Elemente und lässt insbesondere im Inneren der Gebäude, aber auch auf dem Umschwung Veränderungen zu, welche die Anpassung an heutige Wohnstandards erlauben.



Abb. Salstrasse 39 und 41, Ansicht von Südosten



Abb. Ansicht Innenhof gegen Walkstrasse 12 und 14, Ansicht von Nordwesten



Abb. Ackeretstrasse 12, 14 und 16, Walkestrasse 10, Ansicht von Nordwesten

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Welche internen und externen Gutachten wurden als Grundlage zur Erarbeitung der Schutzverordnung eingeholt? Welche Gesamtkosten wurden dafür aufgewendet?»

Für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Siedlung Neuwiesen wurden ein denkmal- und gartendenkmalpflegerisches Gutachten sowie eine Untersuchung zur Baupolychromie³ der Fassaden in Auftrag gegeben. Die Gesamtkosten dieser Gutachten betragen rund 17 900 Franken.

Zudem wurden Studien in Auftrag gegeben, welche die Entwicklungsspielräume für die Eigentümerinnen und Eigentümer untersuchen sollten wie beispielsweise die Untersuchung der Veränderungsmöglichkeiten, die Bebaubarkeit des Hofraumes und ein bauphysikalisches Gutachten für die energetische Ertüchtigung der einzelnen Gebäude. Weiter wurde die Thematik der materiellen Enteignung anhand einer Markwertermittlung zu Entschädigungszwecken untersucht. Die Kosten für diese Studien belaufen sich auf rund 50 200 Franken.

Zur Frage 2:

«Welche Schlüsse wurden aus diesen Gutachten für die Erarbeitung der neuen Verordnung gezogen? Entspricht die erarbeitete Verordnung inhaltlich diesen Fachgutachten?»

Die Schutzverordnung entspricht im Wesentlichen den eingeholten Gutachten. In Bezug auf den Innenhof, welcher von den einschlägigen Gutachten als schutzwürdiges Element der Siedlung eingestuft wurde, wurde aufgrund von Rückmeldungen von Eigentümerschaften und Entschädigungsforderungen dessen Bebaubarkeit geprüft und anhand der Untersuchungsergebnisse im

³ Als Polychromie wird die in Malerei, Kunsthandwerk, Skulptur und Baukunst angewendete farbige Gestaltung bezeichnet.

Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung und Interessenabwägung bejaht. Der entsprechende Artikel der Schutzverordnung wurde durch das Baurekursgericht jedoch aufgehoben (und durch das Verwaltungsgericht bestätigt), da die vorgesehene beschränkte Bebaubarkeit nicht mit der Schutzwürdigkeit des Innenhofs vereinbar sei.

Zur Frage 3:

«Der Stadtrat hat in der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage GGR-Nr. 2016.53 vom 18. April 2016 zu den Fragen 4 und 5 festgehalten, dass er für die Unterschutzstellung von Siedlungen nicht mit Entschädigungszahlungen rechnet. Besitzt diese Einschätzung noch Gültigkeit? Falls nein, weshalb?»

Die gerichtliche Rechtsprechung ist in Bezug auf Bejahung des Tatbestandes der materiellen Enteignung zu Recht grundsätzlich zurückhaltend und bejaht ihn nur in deutlichen Fällen. Ansonsten würden die Gemeinwesen aus finanziellen Gründen unter Umständen gezwungen, die Messlatte für die Bejahung der Schutzwürdigkeit von Objekten heraufzusetzen. Eine materielle Enteignung ist gemäss jahrelanger Rechtsprechung nicht gegeben, wenn das Grundstück weiterhin bestimmungsgemäss und wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden kann. Davon ist auch bei der Siedlung Neuwiesen grundsätzlich auszugehen. Jedoch entbindet dieser Grundsatz nicht davon, den Sachverhalt im Einzelfall genauer zu prüfen und insbesondere gewährleistet dieser Grundsatz keine abschliessende Sicherheit, dass im Rahmen eines Gerichtsverfahrens keine Entschädigung an die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gesprochen würde.

Zur Frage 4:

«Wurden in einem der Gutachten die zu erwartenden Entschädigungen für eine materielle Enteignung der Grundeigentümer durch die Unterschutzstellung der Siedlung Neuwiesen ermittelt? Falls ja, wie hoch liegen die zu entrichtenden Entschädigungen gesamthaft?»

Im Juni 2020 hat die Firma Wüst & Partner eine Marktwertermittlung zu Entschädigungszwecken der am meisten betroffenen Grundstücke vorgenommen. Dabei wurde für die beiden Grundstücke mit dem höchsten Ausnutzungsverlust ein Wertverlust in der Höhe von 720 000 Franken ermittelt. Für das Grundstück mit dem dritthöchsten Verlust wurde ein Wertverlust in der Höhe von 140 000 Franken ermittelt, wobei der Ausnutzungsverlust in diesem Fall deutlich geringer ist. Für diese Ermittlung kann selbstverständlich keine Gewähr gegeben werden, zumal die Marktwertermittlung vor fast zwei Jahren erstellt wurde, die Marktwerte Volatilität aufweisen und die gerichtliche Einschätzung davon abweichen kann. Weitere Grundstücke weisen – wenn überhaupt – einen deutlich kleineren Ausnutzungsverlust auf.

Zur Frage 5:

«Ist die publizierte Verordnung trotz darauf erhobener Rechtsmittel rechtskräftig? Wie sind die Rechtsmittelverfahren ausgegangen und welche Aufwendungen waren bisher dafür notwendig? Wird die Verordnung daraufhin angepasst?»

Gegen die Schutzverordnung wurde beim Baurekursgericht rekuriert, welches mit Entscheid vom 21. Januar 2021 die Überarbeitung derselben in diversen Punkten verlangte. Dagegen haben die Stadt und ein Eigentümer Beschwerde ans Verwaltungsgericht erhoben. Die Beschwerde der Stadt wurde in 5 von 9 gerügten Punkten vollständig und in einem Punkt teilweise gutgeheissen, namentlich wurde das vom Baurekursgericht angeordnete gänzliche Verbot von Solaranlagen korrigiert. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 7. Oktober 2021 ist mittlerweile rechtskräftig. Die von der Stadt zu leistenden Gerichtskosten betragen ca. 10 300 Franken. Die Schutzverordnung befindet sich in Überarbeitung entsprechend der gerichtlichen Erwägungen und wird in absehbarer Zeit (voraussichtlich Anfangs April 2022) angepasst publiziert werden können.

Zur Frage 6:

«Müssten einzelne Liegenschaften gestützt auf § 213 PBG aus dem Inventar entlassen werden, da die Stadt innert der gesetzlichen Frist keine rechtsbeständige Schutzverordnung erlassen hat?»

Für die Wahrung der gesetzlich vorgegebenen Frist ist der Erlass der Schutzverordnung massgebend – unabhängig von allfälligen nachfolgenden Rechtsmittelverfahren. Vorliegend wurde die Schutzverordnung innert Frist erlassen. Es müssen somit keine Liegenschaften aus dem Inventar entlassen werden.

Zur Frage 7:

«Welche Gründe waren massgebend, die aus gestalterischer und denkmalpflegerischer Sicht deutlich zurückhaltender wirkenden Indach-Module für Solaranlagen gänzlich zu verbieten? Weshalb sind bei einem hofseitig möglichen Neubau Sonnenkollektoren grundsätzlich verboten?»

Die Stadt Winterthur hat seit Langem die konstante Praxis, bei Schutzobjekten mit schützenswerten Ziegeln und/oder geschütztem Dachwerk Aufdachanlagen zu fordern. Diese Praxis gründet darin, dass bei Indachanlagen schützenswerte Substanz entfernt werden muss, während bei Aufdachanlagen die historischen Ziegel zwar überdeckt, jedoch in ihrer Substanz nicht beeinträchtigt werden. Daher wurde in der angefochtenen Schutzverordnung – auch entsprechend den gutachterlichen Feststellungen und Empfehlungen – festgehalten, dass Aufdachanlagen hofseitig im oberen Drittel des Daches zulässig sind. Das Baurekursgericht hat der Stadt beigeprpflichtet, dass Indachanlagen aufgrund der schützenswerten und bauzeitlich überlieferten Dacheindeckung nicht möglich sind und hat zudem – entgegen der Haltung der Stadt – das Erstellen von Aufdachanlagen (und somit von sämtlichen Solaranlagen) aufgrund der Störung des Ortsbildes für unzulässig erklärt. Das Verwaltungsgericht, welches sich ebenfalls mit dieser Frage auseinanderzusetzen hatte, hat entschieden, dass Indachanlagen und allenfalls auch Aufdachanlagen (je nach Beurteilung der Stadt) zuzulassen sind.

Auf die Erstellung einer Solaranlage auf dem hofseitigen Neubau sollte zugunsten der Erlebbarkeit des Innenhofs als schutzwürdiges Element der Siedlung verzichtet werden. Da ein solcher jedoch entsprechend des rechtskräftigen Verwaltungsgerichtsentscheids nicht realisiert werden kann (siehe oben, Antwort zu Frage 2), erübrigt sich die Frage.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon