

BGE 147 II 125

Bundesgericht (BGE), 2020-08-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_147 II 125](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_147_II_125)

FR: ATF 147 II 125

IT: DTF 147 II 125

Regeste

Regeste §§ 205 und 207 PBG/ZH; Inventarentlassung; Abwägung zwischen Schutzinteressen und entgegenstehenden (öffentlichen) Interessen bei einem denkmalpflegerisch hochrangigen Schutzobjekt. Es ist nicht generell unzulässig, bei der Suche nach Möglichkeiten für eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine bauliche Verdichtung auch den Abbruch denkmalpflegerisch interessanter Objekte in Betracht zu ziehen. Das Anliegen der inneren Verdichtung hängt im vorliegenden Fall stark von der Bedeutung des betroffenen Schutzobjekts ab (E. 9). Es ist ein anerkanntes öffentliches Interesse, das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von preisgünstigen Mietwohnungen zu befriedigen. Bei den von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Sanierungskosten handelt es sich mehrheitlich um angestauten Renovationsbedarf. Rentabilitätsüberlegungen stehen einer Unterschutzstellung vorliegend nicht entgegen. Die deutliche Erhöhung des Mietzinses stellt kein taugliches Argument dar, um den Abriss des Schutzobjekts zu rechtfertigen (E. 10). Insgesamt erweist sich das sehr erhebliche öffentliche Interesse am Erhalt der Gründersiedlung des Friesenbergquartiers und an deren Unterschutzstellung als gewichtiger als das Interesse der inneren Verdichtung. Ökologischen Überlegungen sowie dem Anliegen, günstigen Wohnraum zu schaffen, kommt vorliegend keine ausschlaggebende Bedeutung zu, da die Auswirkungen dieser Aspekte nicht klar sind (E. 12).

Erwägungen

E. 8

Ist ein Objekt schutzwürdig im Sinne von §§ 205 und 207 Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; OS 700.1), bedeutet das noch nicht zwingend, dass Schutzmassnahmen angeordnet werden müssen. Davon ist auch die Vorinstanz ausgegangen. Vielmehr ist im Lichte der festgestellten Heimatschutzanliegen eine Abwägung zwischen den Schutzinteressen und entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen vorzunehmen, was sich bereits aus dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsgrundsatz ergibt (vgl. auch BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 213; Urteile 1C_616/2015 vom 8. Dezember 2016 E. 3; 1C_130/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3). Insoweit sind sich die Parteien einig. Die Beschwerdeführerinnen sind allerdings der Auffassung, die Vorinstanz habe die Anliegen der Verdichtung, der Schaffung von günstigem Wohnraum sowie ökologische Aspekte zu wenig gewichtet; sie machen sodann geltend, die Verpflichtung der Stadt, die Gründersiedlung unter Schutz zu stellen, bzw. das damit einhergehende Verbot, diese abzureissen und durch Neubauten zu ersetzen, stelle einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechtsstellung der Genossenschaft A. dar. BGE 147 II 125 S. 129 Nachfolgend werden die erwähnten Interessen analysiert und gewichtet und schliesslich dem Anliegen des Erhalts der Überbauungen gegenüber gestellt.

E. 9.1

Die Beschwerdeführerinnen machen in erster Linie geltend, die Vorinstanz habe das raumplanungsrechtliche Anliegen der inneren Verdichtung zu wenig berücksichtigt. Die Stadt Zürich verweist in diesem Zusammenhang namentlich auf den kantonalen Richtplan vom 22. Oktober 2018, der die Erhöhung der Dichte in bestehenden Bauzonen, beispielsweise durch Aufzoning an gut erschlossenen Lagen, ausdrücklich vorsieht (Kapitel 1.2 und 2.2.3). Langfristig sei vorgesehen, in der Stadt Zürich Raum für 80'000 zusätzliche Bewohnerinnen und Bewohner zu schaffen. Das Friesenbergquartier weise aufgrund seiner lockeren Bauweise ein hohes Verdichtungspotential auf; dies gelte namentlich für die ersten beiden Bauetappen der Friesenbergsiedlung. Innerhalb des Quartiers handle es sich dabei um die Areale mit der geringsten baulichen Dichte und es wäre möglich, eine viel höhere Zahl von Wohneinheiten zu bauen. Zudem sei das Gebiet mit dem öffentlichen Verkehr besonders gut erschlossen.

E. 9.2

Namentlich seit der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014) gehört es zu den erklärten Zielen und Grundsätzen der Raumplanung, den Boden haushälterisch zu nutzen und die Siedlungsentwicklung namentlich durch bessere Ausnutzung und Verdichtung der bestehenden Siedlungsflächen nach innen zu lenken (Art. 1 Abs. 1 und 2 lit. a bis und Art. 3 Abs. 3 lit. a bis RPG [SR 700]). Das revidierte RPG verpflichtet die Kantone zudem, binnen fünf Jahren ihre kantonalen Richtpläne anzupassen, insbesondere um eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken und die Siedlungserneuerung zu stärken (Art. 8a Abs. 1 lit. c und e RPG). Das Bundesgericht hat in seiner jüngeren Rechtsprechung dem Anliegen der inneren Verdichtung vorab im Zusammenhang mit Fragen des Bauens an lärmbelasteten Standorten Gewicht eingeräumt und bei der Abwägung der verschiedenen, einander entgegenstehenden Interessen berücksichtigt (BGE 145 II 189 E. 8.1 S. 195; BGE 142 II 100 E. 4.6 S. 111).

E. 9.3

Die Vorinstanz hat befunden, der haushälterische Umgang mit dem Boden und die Verdichtung seien an sich gewichtige öffentliche Interessen. Allerdings könnten durch den Abbruch schutzwürdiger Liegenschaften regelmässig höhere Ausnutzungen erzielt werden, BGE 147 II 125 S. 130 weshalb das Interesse der Verdichtung bei der Interessenabwägung keine erhebliche Rolle spielen könne. Die Vorinstanz hat somit dieses Anliegen der Beschwerdeführerinnen berücksichtigt und deren Gehörsanspruch daher nicht verletzt, auch wenn sie ihm einen geringeren Stellenwert eingeräumt hat. Immerhin kann die Argumentation der Vorinstanz missverständlich erscheinen. Ihr könnte nicht gefolgt werden, wenn damit gesagt werden sollte, dass es generell unzulässig wäre, bei der Suche nach Möglichkeiten für eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine bauliche Verdichtung auch den Abbruch denkmalpflegerisch interessanter Objekte in Betracht zu ziehen. Gerade in Fällen wie dem vorliegenden, wo es um die Unterschutzstellung eines grösseren Areals geht und zudem ein erhebliches Verdichtungspotential besteht, dürfen solche Möglichkeiten nicht vorweg ausser Betracht fallen. Allerdings trifft es auch zu, dass ältere Siedlungen regelmässig eine geringere Nutzungsdichte aufweisen als Neubauten. Insofern könnte das Argument der Verdichtung fast immer zu Ungunsten des Denkmalschutzes angefügt werden, was - bei hoher Gewichtung dieses Elements - einer sachgerechten Interessenabwägung widerspräche. Die Stadt Zürich beruft sich im vorliegenden Zusammenhang auf den kantonalen Richtplan. Wie sie zu Recht geltend

macht, sieht dieser eine bauliche Verdichtung der bestehenden Bauzonen ausdrücklich vor. Allerdings misst der Richtplan auch dem Ortsbildschutz ein erhebliches Gewicht bei und weist darauf hin, dass die Umsetzung des Ziels der Siedlungsentwicklung nach innen in überkommunal geschützten Ortsbildern besonders hohe Anforderungen stellt. Die Nutzung der vorhandenen Potenziale ist gemäss Richtplan sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht auf die Schutzziele abzustimmen (Kapitel 2.4.1). Die kantonalen und kommunalen Behörden tragen bei ihrer planerischen Tätigkeit namentlich auch dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) Rechnung (Kapitel 2.4.3). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Anliegen der inneren Verdichtung bei der nachfolgenden Interessenabwägung zu berücksichtigen und ihm dabei durchaus ein gewisses Gewicht beizumessen ist, dieses aber stark von der Bedeutung des betroffenen Schutzobjekts abhängt.

E. 10.1

Sodann sind die Beschwerdeführerinnen der Auffassung, das Verwaltungsgericht habe das öffentliche und das private Interesse BGE 147 II 125 S. 131 an günstigem Wohnraum verkannt. Dies stelle nicht nur ein kommunales Interesse dar, sondern sei auch auf übergeordneter Ebene verankert. Die Genossenschaft A. habe ein wesentliches Interesse an den Ersatzbauten, wobei es nicht um das Erzielen von Gewinn gehe, da die Genossenschaft ihre Wohnungen in Kostenmiete zur Verfügung stelle. Weil der bauliche Zustand der bestehenden Siedlungen schlecht sei, käme die Sanierung der Gründersiedlung überaus teuer, ohne qualitativ den Standard eines Neubaus zu erreichen. Die Mietpreise müssten stark erhöht werden, auf ein Niveau, das für eine gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft nicht mehr tragbar sei. Durch die Pflicht zum Erhalt der Gründersiedlung gehe damit günstiger Wohnraum verloren. Das Verwaltungsgericht hat dagegen befunden, es sei "nicht ersichtlich, dass beim Weiterbestand der Siedlung vergleichsweise hohe Sanierungskosten entstehen würden". Der Beschwerdegegner seinerseits bestreitet die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen zu den künftigen Mietzinsen und erachtet es als nicht nachgewiesen, dass besonders hohe Renovationskosten anfallen würden. Das Bundesamt für Kultur (BAK) schliesslich weist darauf hin, im Dokument "Mietzinsvergleich Genossenschaft A." würden bei Ersatzneubauten höhere Mieten ausgewiesen als bei sanierten Siedlungen.

E. 10.2

Gemäss Art. 2 quater der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (in der Fassung mit Änderungen bis 26. November 2017) setzt sich die Gemeinde namentlich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein. Wie die Stadt Zürich in ihrer Beschwerde zu Recht geltend macht, handelt es sich dabei nicht um eine rein kommunale Zielsetzung. Vielmehr setzen sich auch der Bund und die Kantone gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. e BV dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können (darüber hinaus fördert der Bund die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus auch direkt [vgl. Art. 108 Abs. 1 BV und das gestützt darauf erlassene Wohnraumförderungsgesetz vom 21. März 2003, SR 842]). Schliesslich fördern nach Art. 110 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) auch Kanton und Gemeinden den gemeinnützigen Wohnungsbau. Demgemäss entspricht es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einem anerkannten öffentlichen Interesse, das Bedürfnis der Bevölkerung an einem

genügendes Angebot von BGE 147 II 125 S. 132 preisgünstigen Mietwohnungen zu befriedigen (BGE 146 I 70 E. 5.3). Allerdings ist es entgegen der Auffassung der Stadt Zürich nicht gerichtsnotorisch, "dass angesichts der Wohnungsknappheit in der Stadt Zürich gerade Familien grosse Mühe bekunden, zahlbaren Wohnraum zu finden" (zum Begriff der Gerichtsnotorietät BGE 143 IV 380 E. 1.1.1 S. 383).

E. 10.3

Für die bundesgerichtliche Beurteilung kann von Kosten für die Sanierung von insgesamt knapp Fr. 55 Mio. für die ersten beiden Bauetappen der Friesenbergsiedlung ausgegangen werden (zum baulichen Zustand der Siedlung vgl. nicht publ. E. 3.2). Dieser Betrag ergibt sich aus der von der Stadt Zürich in Auftrag gegebenen, von einem unabhängigen Architekturbüro erarbeiteten Machbarkeitsstudie vom August 2015; er wird auch von keiner Seite bestritten. Darin enthalten ist der gesamte Erneuerungsbedarf ohne Optionen (wie Grundrissveränderungen oder die Schaffung eines direkten Ausgangs in den Garten). Diese Kosten sind erheblich, auch wenn die Genossenschaft A. - wie sie in ihrer Replik bestätigt - in den letzten Jahrzehnten Rückstellungen getätigt hat. Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass die Mieten für die Wohnungen in der Gründersiedlung deutlich nach oben angepasst werden müssten und höher ausfielen als bei üblichen Sanierungen der Genossenschaft A. Hingegen behaupten die Beschwerdeführerinnen nicht, die Sanierung würde mehr kosten als der Abriss der Siedlungen und deren Ersatz durch Neubauten. Wie hoch die Mieten im Falle der Sanierung festgesetzt werden müssten, steht nicht fest. Die Genossenschaft A. äussert sich dazu in ihrer Beschwerde nicht substantiiert und auch die Stadt Zürich verweist bloss auf frühere Eingaben, was als Begründung nicht genügt (BGE 140 III 115 E. 2 S. 116). Wie sich am Augenschein bestätigt hat, befinden sich die Wohnungen äusserlich in einem guten Zustand. Der Sanierungsbedarf betrifft - neben der besseren Isolation - vorab die Leitungen und die Kanalisation (vgl. nicht publ. E. 3.2). Es liegt allerdings in der Natur der Sache, dass diese Anlagen nach Ablauf ihrer Lebensdauer ersetzt werden müssen. Bei den hohen Sanierungskosten, welche die Beschwerdeführerinnen geltend machen, handelt es sich somit mehrheitlich um angestauten Renovationsbedarf. Hätte die Genossenschaft A. diese Erneuerungsarbeiten bereits früher vorgenommen, wären die zu erwartenden Sanierungskosten geringer und die heutigen Mietzinse höher. Insofern stellt die zu erwartende, deutliche Erhöhung des Mietzinses kein taugliches Argument dar, um den Abriss des Schutzobjekts zu rechtfertigen. BGE 147 II 125 S. 133

E. 10.4

Beide Beschwerdeführerinnen machen in diesem Zusammenhang die mit einer Unterschutzstellung einhergehende "ausserordentliche Schwere des Eingriffs" zulasten der Genossenschaft A. geltend, die einen grossen Teil der möglichen Ausnutzung ihres Terrains verlieren würde. Inwiefern die Gemeinde im Rahmen ihrer Autonomiebeschwerde überhaupt legitimiert ist, Rügen betreffend die Schwere eines Eingriffs in private Rechte zu rügen, kann an dieser Stelle offenbleiben. Das Ergreifen von Schutzmassnahmen, wie von der Vorinstanz angeordnet, würde jedenfalls keinen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsгарantie der Genossenschaft A. - falls dies die Stossrichtung der Stadt sein sollte - darstellen. Nach der Praxis ist ein durch Schutzmassnahmen verursachter Grundrechtseingriff nicht unverhältnismässig, wenn, wie hier, keine ebenso geeignete, mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg in Betracht fällt. Rentabilitätsüberlegungen sind dabei umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist (BGE 126 I 219 E.

2c S. 222). Zudem können rein finanzielle Interessen bei ausgewiesener Schutzwürdigkeit für sich genommen nicht ausschlaggebend sein (Urteile 1C_285/2017 vom 27. Oktober 2017 E. 3.3; 1C_55/2011 vom 1. April 2011 E. 7.1 mit Hinweisen). Hinzu kommt, dass die Genossenschaft A. als gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft nicht gewinnorientiert ist und keine möglichst lukrative Nutzung der Wohnungen anstrebt. In der Machbarkeitsstudie des Architekturbüros Fahrländer Scherrer, welche die Möglichkeiten und Kosten der Sanierung der Gründersiedlung analysiert hat, wird sodann ausgeführt, es werde auch in Zukunft - also nach erfolgten Renovationsarbeiten und zu entsprechend höheren Preisen - kein Problem darstellen, die Häuser und Wohnungen zu vermieten, was die Beschwerdeführerinnen nicht bestreiten. Es mag zutreffen, dass die künftigen Mieten im Grenzbereich dessen liegen werden, was mit dem Zweck der Genossenschaft A. als gemeinnütziger Wohnbaugenossenschaft vereinbar ist. Für die Unterschutzstellung kann die Rechtsform der Eigentümerschaft bzw. deren Zwecksetzung indes keine Rolle spielen. Es gilt ausserdem anzufügen, dass die Vorinstanz die Sache an die Stadt Zürich zurückgewiesen hat mit dem Hinweis, dass der festzulegende Schutzzumfang der betroffenen Objekte nicht einschneidender sein darf als notwendig. Sie hat nicht die integrale Unterschutzstellung jedes Hauses der Gründersiedlung beschlossen. Es ist also nicht von vornherein ausgeschlossen, dass einzelne Objekte nicht unter Schutz gestellt werden könnten. BGE 147 II 125 S. 134

E. 11

Die Genossenschaft A. macht schliesslich noch ökologische Gründe für den Abbruch der interessierenden Siedlungen geltend. Die bestehenden Altbauten wiesen eine ungünstige Energiebilanz auf. Dank einer energieeffizienten Bauweise könnte der Verbrauch fossiler Energie im Falle eines Neubaus stark gesenkt werden. Dieses Argument ist zutreffend, hat aber im Rahmen der Interessenabwägung bezüglich einer schützenswerten Baute kein hohes Gewicht. Dasselbe gilt für die vom BAK namhaft gemachten ökologischen Argumente für den Erhalt der Siedlungen: Es sind dies zum einen die - nicht näher spezifizierte - "bemerkenswerte Flora" der grossen Hausgärten, zum andern die positiven Aspekte der freien Grünflächen im städtischen Raum, die im Kontext des Klimawandels wesentlich zur Luftzirkulation und Kühlung beitragen würden.

E. 12

Insgesamt ergibt sich, dass ein sehr erhebliches öffentliches Interesse am Erhalt der Gründersiedlung des Friesenbergquartiers besteht. Wie sich aus allen gutachterlichen Stellungnahmen ergibt und sich am bundesgerichtlichen Augenschein bestätigt hat, kommt den beiden ersten Bauetappen "Pappelstrasse" und "Schweighof Nord" grosse, über Zürich hinausreichende architektur- und sozialgeschichtliche Bedeutung zu. Das Anliegen der baulichen Verdichtung wiegt bezogen auf den vorliegenden Fall deutlich weniger schwer, denn der Erhalt historischer Bausubstanz bedingt fast immer den Verzicht auf eine maximale Ausnutzung des Bodens (vgl. auch Urteil 1C_610/2018 vom 12. Juni 2019 E. 5.3.3) und in der Stadt Zürich - und wohl auch im Friesenbergquartier - bestehen andere Möglichkeiten der inneren Verdichtung, die nicht in einem derart ausgeprägten Konflikt mit dem Denkmalschutz stehen. Schliesslich kommt ökologischen Überlegungen sowie dem Anliegen, günstigen Wohnraum zu schaffen, im hier interessierenden Zusammenhang keine ausschlaggebende Bedeutung zu, denn die Auswirkungen dieser Aspekte auf die Beurteilung des vorliegenden Falles sind nicht klar. Damit erweist sich das öffentliche Interesse am Erhalt der Gründersiedlung und an deren Unterschutzstellung insgesamt als

gewichtiger. Die Interessenabwägung der Vorinstanz ist im Ergebnis nicht zu beanstanden und ist auch nicht in Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerinnen ergangen. Die Beschwerden sind insoweit abzuweisen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.