

ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0066/2021 vom 23. April 2021

ZH Baurekursgericht, 2021-04-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE I Nr. 0066_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_I_Nr.0066_2021)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0066/2021 du 23 avril 2021

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0066/2021 del 23 aprile 2021

Regeste

Der Stadtrat der Stadt Zürich stellte sieben der neun Reihenhauszeilen der Wohnsiedlung unter Schutz. Damit sollte der Wohnbaugenossenschaft eine gewisse bauliche Entwicklung ermöglicht werden, indem Ersatzbauten zugelassen werden. Das Baurekursgericht gelangte indes zum Schluss, dass es sich um ein in hohem Masse schutzwürdiges Ensemble handelt, dessen charakteristisches Erscheinungsbild mit Ersatzbauten verloren ginge. Die Entwicklungsbedürfnisse der Eigentümerin rechtfertigen diese Minderung des Schutzwertes nicht. Das Baurekursgericht hiess die Verbandsbeschwerde des Zürcher Heimatschutzes ZVH gut und lud den Stadtrat ein, alle Gebäude der Siedlung unter Schutz zu stellen.

Erwägungen

E. 25

August 2020 eine "sehr hohe Schutzwürdigkeit" (E. 7.6.). Daraus lässt sich für die Schutzwürdigkeit der Siedlung "Im Hegi" nichts ableiten. Das Verwaltungsgericht erwog dazu im Zusammenhang mit der Unterschutzstellung der Gründersiedlung Genossenschaft Z. Folgendes: "Nicht hilfreich ist weiter das Bekunden des Beschwerdegegners, für die im selben Quartier gelegene Siedlung "Im Hegi" aus den Jahren 1929/30 eine Inventaraufnahme anzustreben. Zum einen haftet einer Absichtserklärung stets etwas Unverbindliches an und zum anderen ist nicht dargetan, dass diese Siedlung einen ähnlich hohen Zeugenwert aufweist wie die Gründersiedlung. Die Ausführungen des Beschwerdegegners in der Rekursduplik weisen zu- R1S.2019.05160 Seite 17

dem darauf hin, dass die Siedlung "Im Hegi" bereits eine "Architektur im Spannungsfeld von Tradition und Moderne um 1930" repräsentiert. Eine Vergleichbarkeit mit der streitbetroffenen Gründersiedlung ist nicht ersichtlich" (VB.2018.00103 vom 17. Januar 2019, E. 6.6.3). Dazu führte das Bundesgericht aus, es wäre (selbst wenn damals bereits ein Schutzvertrag für die Siedlung "Im Hegi" bestanden hätte) nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht befunden habe, der Siedlung "Im Hegi" käme kein ähnlich hoher Zeugenwert zu wie der Gründersiedlung. Indes ist zweifellos von einem sehr grossen öffentlichen Interesse an der Erhaltung der Siedlung "Im Hegi" auszugehen (siehe dazu auch die folgenden Ausführungen). 6.4.2. Durch die Aufnahme in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass ein Objekt in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG]). Gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG gilt dieser Schutz indes nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn von Art. 2 und Art. 3 NHG in unmittelbarer Weise. Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Diesfalls

genügt es, die Einordnung eines Bauvorhabens in die landschaftliche und bauliche Umgebung unter Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG zu prüfen, wonach auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen ist; damit sind die bundesrechtlichen Vorgaben gewahrt. Weiter besteht die Pflicht zur Beachtung von Bundesinventaren zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden kantonalen (und kommunalen) Nutzungsplanung, zum anderen dort, wo nach kantonalem Recht im Einzelfall Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind. Letzteres ist namentlich bei Entscheidungen über die Schutzwürdigkeit und die Errichtung von Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung der Fall (Art. 18a Raumplanungsgesetz [RPG]). Zu beachten ist, dass bei der Erstellung des Inventars eine Bewertung der Ortsbilder nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode erfolgt; andere Interessen werden grundsätzlich nicht R1S.2019.05160 Seite 18

berücksichtigt und eine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen findet nicht statt. Die bau- und planungsrechtliche Interessenabwägung erfolgt jeweils erst im Rahmen eines Planungs- oder Bauvorhabens, wobei sämtliche betroffenen Interessen, namentlich auch andere, dem Schutz der bestehenden Bebauung entgegenstehende wie Interessen der Ortsentwicklung und der Verdichtung des Siedlungsgebiets, berücksichtigt werden müssen. Diese Interessenabwägung kann zur Folge haben, dass die Erhaltungsziele nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können (BGr 1C_474/2016 vom 1. Juni 2017, E. 3.2.; BGE 135 II 209, E. 2.1.; VB.2018.00575 vom 17. April 2019, E. 4.5.; VB.2018.00408 vom 28. Februar 2019, E. 3.2.2.; VB.2017.00691 vom 4. Oktober 2018, E. 6.3. f.; VB.2017.00183 vom 5. April 2018, E. 6.3.3., jeweils mit weiteren Hinweisen). 6.4.3. Im ISOS wird das Quartier Friesenberg wie folgt umschrieben: "Der grossflächig mit unterschiedlichen genossenschaftlichen Wohnsiedlungen überbaute Friesenberg ist für Zürich – wenn nicht sogar für die ganze Schweiz – einmalig aufgrund seiner Ausdehnung und Qualität als gartenstadtähnliches Stadtrandquartier sowie durch das Nebeneinander von architektonisch bedeutenden Siedlungen, die in ihrer zeitlichen Abfolge die Geschichte des sozialen Wohnungsbaus ab der Zwischenkriegszeit dokumentieren. Die von Laubbaumreihen begleitete Schweighofstrasse durchquert den Hang etwa auf halber Höhe als Haupterschliessungsachse und Querverbindung zwischen der Uetliberg- und der Birmensdorferstrasse. Ehemalige Flurwege und Bäche gliedern den Hang in einzelne Abschnitte, worin sich patchworkartig die in sich geschlossenen Siedlungen einfügen." Die streitbetreffende Siedlung liegt im Gebiet 10 "Grossalbis am Friesenberg" mit Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz): "Planmässig in mehreren Etappen angelegte Genossenschaftssiedlungen mit Gartenstadtcharakter; v.a. zweigeschossige Reihenhauszeilen mit Satteldach, hangparallel oder in der Falllinie angeordnet, gesamthaft schlichte Putzbauten mit ursprünglichen Windfängen, Laubengängen oder Balkonen; traufständige Zeilen beidseits der Schweighofstrasse, in der Langweid, im Grossalbis und im Hegi, 1929–33, übrige Bebauung 1944 resp. 1952/53." R1S.2019.05160 Seite 19

Zum Gebiet Grossalbis ist dem ISOS Folgendes zu entnehmen: "Zu den am besten erhaltenen und architekturhistorisch wertvollsten Siedlungen gehören der Gross- und der Kleinalbis (10, 11) im südlichen Hangbereich sowie beidseits der Uetlibergbahnlinie die Genossenschaftssiedlungen Pappel-/Schweighofstrasse, Staffelhof (13) und Bernhard-Jaeggi-Weg (14.1). Die ab 1925 in mehreren Etappen angelegten Genossenschaftssiedlungen mit Gartenstadtcharakter bestehen vorwiegend aus gleichförmigen, zweigeschossigen Reihenhauszeilen mit Satteldach, die hangparallel oder

in der Falllinie angeordnet sind. Die verputzten Einfamilienhäuser sind mehrheitlich schlicht gestaltet, wobei die einzelnen Siedlungen jeweils eigenständige Details aufweisen, etwa die sich repetierenden Eingangstrep- pen mit Brüstungen und kleinen Vordächern im Kleinalbis (11) oder die verglasten Windfänge und Tordurchgänge in den Innenhof am Hegian- wandweg (10)." 6.4.4. Beim Entscheid über die Unterschutzstellung unterlag der Stadtrat nicht der für die Erfüllung einer Bundesaufgabe statuierten Pflicht zur ungeschmäler- ten Erhaltung im Sinn des ISOS. Der Eintrag hat ihn nur dazu verpflichtet, beim Entscheid über die Schutzmassnahme die erforderlichen Interessen- abwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen (vgl. VB.2019.00731 vom 30. April 2020, E. 8.3). Dies ist vorliegend geschehen. Im angefochtenen Beschluss wird erwähnt, dass die Siedlung (recte das Gebiet, in der diese liegt) im ISOS mit Erhal- tungsziel A eingestuft sei. Es ist somit davon auszugehen, dass der Schutz- umfang in Kenntnis dieser Tatsache bestimmt wurde. Eine fehlende Be- rücksichtigung zentraler Sachverhaltselemente des ISOS ist nicht ersicht- lich. Soweit der Rekurrent eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem ISOS vermisst, beschlägt dies die Pflicht zur Begründung von Entscheiden. Wie es sich damit verhält, kann indes offen bleiben. Die Aufhebung eines Entscheids zufolge fehlender bzw. ungenügender Begründung fällt nament- lich dann in Betracht, wenn die Anfechtung durch den Begründungsmangel erheblich erschwert wurde und dieser Mangel im Rekursverfahren nicht ge- heilt werden konnte. Ein Grund zur Aufhebung liegt alsdann auch vor, wenn der Begründungsmangel auf eine ungenügende Sachverhaltsabklärung R1S.2019.05160 Seite 20

(§ 7 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]) schliessen lässt. Schliesslich kann auch die sich in der inexistenten bzw. ungenügenden Begründung manifestierende fehlende Wahrnehmung des Beurteilungsspielraums durch die Baubehörde einen Rückweisungsgrund bilden (BRGE II Nr. 0301/2011 vom 20. Dezember 2011 in BEZ 2012 Nr. 16, www.baurekursgericht-zh.ch). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben. 6.4.5. Das Amt für Städtebau hat sich als Fachstelle für Denkmalpflege eingehend mit der Schutzwürdigkeit der streitbetroffenen Siedlung befasst und die Erkenntnisse in einem als "Würdigung" betitelten Dokument (act. 23.4) festgehalten. Die "Würdigung" enthält namentlich Ausführungen zur Bau- geschichte, zur städtebaulichen Situation, zum Erschliessungs- und Weg- system, zu den Aussenräumen, zur Architektur und zu den städtebaulichen Typologien. Sie äussert sich zur baukünstlerischen Bedeutung und zum Werkkontext der Architekten. Schliesslich wird festgehalten, durch welche konstituierenden Elemente sich die Siedlung auszeichne und die beibehal- ten werden sollen: – Die offene Zeilenbebauung mit der charakteristischen Auflösung der Blockränder – Die strenge Symmetrie der Siedlungsanlage – Das Erschliessungskonzept mit dem axial angelegten und streng hierarchisch strukturierten Netz der inneren Wegverbindungen – Die strassenbegleitenden Häuserzeilen mit den Rundbogen- Eingangstoren – Die mittige Öffnung der Siedlung gegenüber der Arbentalstrasse (als Kontrast zu den Eingängen mit den Torbögen) – Der zentrale Freiraum der Siedlungsanlage als Ort für sozialen Aus- tausch – Das Konzept von Vorgarten- und Hausgartenbereichen: die Vorgär- ten auf der Erschliessungsseite der Häuserzeilen, die Hausgärten auf der gegenüberliegenden Seite Es wird empfohlen, Projekte aus dem Bestand und mit Rücksichtnahme auf die wertvolle Siedlungsanlage zu entwickeln. Projekte sollen nicht zu einer Überformung oder Umformulierung des Siedlungskonzepts führen. Sodann wird ein "provisorischer Schutzzumfang" definiert. Zur Sicherung der Zeugenschaft müsse das Erscheinungsbild der Fassaden und Dächer ge- R1S.2019.05160 Seite 21

wahrt bleiben. Das äussere Erscheinungsbild werde bestimmt durch die Volumetrie der einzelnen Baukörper, deren Gliederungselemente und Materialisierung sowie durch das Zusammenspiel der Proportionen. Die innen und aussen zu erhaltenden Bauteile werden einzeln aufgelistet. Für die Vollständigkeit der Sachverhaltsabklärung ist ferner nicht entscheidend, ob die Feststellungen im Spezialinventar zum Friesenbergquartier auch Eingang in die "Würdigung" gefunden haben. Entscheidend ist, dass der Vorinstanz der Sachverhalt anhand der verschiedenen Akten hinreichend bekannt war. Damit ist festzuhalten, dass die "Würdigung" den für den angefochtenen Schutzentscheid wesentlichen denkmalpflegerischen Sachverhalt korrekt wiedergibt. 6.4.6. Der Rekurrent verlangt die Einholung von Gutachten der KDK oder der ENHK hinsichtlich der "nationalen Bedeutung" der Siedlung "Im Hegi" sowie einer Stellungnahme des Bundesamtes für Kultur. Letzteres mit der Begründung, dass es sich um einen "hochkarätigen Zeugen" in einem für Zürich und wohl auch für die Schweiz einzigartigen Gebiet gehe. Ein Gutachten durch eine externe sachverständige Person drängt sich bloss dann auf, wenn zur Abklärung des Sachverhalts besondere Fachkenntnisse erforderlich sind, welche den Behördenmitgliedern fehlen. Verfügt die Entscheidinstanz über Fachmitglieder, müssen in der Regel keine Expertisen von Dritten eingeholt werden (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 7 Rz. 67). Der Spruchkörper des Baurekursgerichts setzt sich aus Fachrichtern zusammen. Diese verfügen aufgrund ihrer Ausbildung und beruflichen Tätigkeit über bau- und architekturenspezifische Kenntnisse. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist in Angelegenheiten der Denkmalpflege der Beizug einer externen sachverständigen Person nur dann angezeigt, wenn die Beantwortung bestimmter Fragen architekturhistorisches Spezialwissen voraussetzt, das von den Baurekursgerichtsmitgliedern nicht erwartet werden kann (VB.2019.00584 und VB.2019.00593 vom 3. Dezember 2020, E. 5.3.7.). Dies trifft hier nicht zu. Die Bedeutung der Wohnsiedlung "Im Hegi" im nationalen Kontext ist nicht entscheidend relevant für die Frage, ob sich der Ersatz von zwei Gebäuden der Wohnsiedlung durch Neubauten mit dem Schutzzweck vereinbaren lässt. Ebenso wenig ergeben sich aus dem Umstand, R1S.2019.05160 Seite 22

dass es sich nach Auffassung des Rekurrenten um einen "hochkarätigen Zeugen" in einem "einzigartigen Gebiet" handelt, Fragen, die gutachterlich zu beantworten wären. Auch eine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens besteht nicht. Beim angefochtenen Schutzentscheid handelt es sich nicht um eine Bundesaufgabe und die betroffene Siedlung ist nicht in einem Inventar des Bundes aufgeführt (Art. 7 Abs. 2 NHG). Ferner ist die Siedlung "Im Hegi" kein Schutzobjekt von überkommunaler Bedeutung. Damit entfällt von vornherein auch eine obligatorische Begutachtung durch die kantonale Denkmalpflegekommission (KDK), soweit Gesetz und Verordnung eine obligatorische Begutachtung überhaupt vorsehen (vgl. § 216 PBG und § 3 der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG [VSVK]). Soweit ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den Sachverhalt in Bezug auf die Schutzwürdigkeit der Siedlung "Im Hegi" hinreichend abgeklärt hat. Die diesbezüglichen einlässlichen Feststellungen zu den tatsächlichen Gegebenheiten der Siedlung selbst und der baulichen Umgebung im Spezialinventar, in der Inventarergänzung (act. 23.3), in der "Würdigung" des Amtes für Städtebau sowie in den Erwägungen des angefochtenen Beschlusses stellt der Rekurrent nicht in Frage. Über die Schutzwürdigkeit mithin die Qualifikation als wichtiger Zeuge herrscht denn auch Einigkeit. Streitpunkt ist einzig der Schutzzumfang in Bezug auf die beiden seitlichen Häuserzeilen an der Schweighofstrasse. In diesem Zusammenhang be-

deutlich sind namentlich die in der "Würdigung" aufgeführten konstituierenden Elemente, die die Siedlung auszeichnen und beibehalten werden sollen. Diese Feststellungen blieben unbestritten. Es ist somit auch hinsichtlich des Schutzzumfangs kein Bedarf nach zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen erkennbar. Auch in diesem Zusammenhang basiert der angefochtene Entscheid auf dem korrekten Sachverhalt. 6.4.7. Die Mitbeteiligte liess zur Weiterentwicklung der Siedlung "Im Hegi" eine Machbarkeitsstudie erstellen (act. 23.2). Anlass dazu gab, dass ein ursprünglicher Plan der Mitbeteiligten zur Gesamterneuerung der Siedlung in Frage gestellt worden war durch die Absicht der Stadt Zürich, die Siedlung in das kommunale Inventar der Denkmalpflege aufzunehmen. Das Interes-

R1S.2019.05160 Seite 23

se an einem weitgehenden Erhalt der Siedlung sei anerkannt worden und man habe sich auf ein kooperatives Verfahren geeinigt (s. act. 23.2, S. 7). Weiter wird festgehalten, dass es sich um eine bedeutende Zeugin des genossenschaftlichen Wohnungsbaus der Zwischenkriegszeit in der Stadt Zürich handle. Mit der Studie sollten die Möglichkeiten und Grenzen zwischen dem Erhalt der Siedlung in seiner spezifischen Eigenart einerseits und einer Teilerneuerung für die Bedürfnisse der Genossenschaft ausgelotet werden. Die Studie wurde begleitet von Vertretern der Denkmalpflege und der Gartendenkmalpflege der Stadt Zürich. Aus den verschiedenen diskutierten Szenarien kristallisierte sich dasjenige heraus, welches den Ersatz der Häuser Schweighofstrasse 32 bis 44 und 70 bis 80 vorsieht. Damit könne die Eigenart und die Identität der Siedlung auch mit Ersatzneubauten in hohem Masse erhalten werden und es bleibe genügend Spielraum für die Umsetzung der Wünsche der Genossenschaft S.. Die Ersatzneubauten könnten auf die Schweighofstrasse ausgerichtet werden und zusammen mit den Ersatzneubauten der Genossenschaft Z. gegenüber einen Beitrag zur Aufwertung des Strassenbildes und -raumes leisten. Die Kreuzungen der Schweighofstrasse mit dem Frauental- und Hegianwandweg könnten als Platzsituationen umgestaltet, die Kopfbauten darauf ausgerichtet und die Siedlung Hegi damit besser an den öffentlichen Raum angebunden werden als heute. Die lange Gebäudezeile Schweighofstrasse 46 bis 68 bleibe bestehen, womit das "Bühnenbild" des zentralen Siedlungsplatzes und der Tordurchgang erhalten blieben. Die vorgeschlagenen Ersatzneubauten würden sich in ihrer Körnigkeit gut in die Siedlung einfügen und als Zeilenbauten dem Charakter der Siedlung entsprechen. Der siedlungstypische Grünraum könne in seiner Kleinteiligkeit auch mit den Neubauten erhalten werden. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten basiert die Machbarkeitsstudie nicht auf einem falschen Sachverhalt, zumal sie von der Schutzwürdigkeit der Siedlung ausgeht und um einen Kompromiss zwischen den entgegengesetzten öffentlichen und privaten Interessen gerungen wurde. Es handelt sich um eine private Studie der Eigentümerschaft im Rahmen des kooperativen Verfahrens mit der Stadt, mit der noch nichts über den Schutzzumfang entschieden wurde. Deren Erkenntnisse flossen in die Entscheidung der zuständigen Denkmalpflegebehörde ein, zusammen mit den weiteren Abklärungen. R1S.2019.05160

Seite 24

7.1. Schliesslich beanstandet der Rekurrent eine mangelhafte Interessenabwägung. Erstens sei das Interesse an der Erhaltung des höchst schutzwürdigen Ortsbildes gemäss Vorgaben des ISOS und des Spezialinventars nur am Rande erwähnt worden und nicht weiter eingeflossen. Mit der höchstmöglichen Bewertung und dem höchstmöglichen Schutzgrad würden das ISOS und das Spezialinventar die nationale Bedeutung des Ortsbilds Grossalbis und der explizit erwähnten Siedlung "Im Hegi" anerkennen. Von besonderer Bedeutung sei

dabei, dass die vom Schutz ausgenommenen zwei Häuserzeilen an der Schweighofstrasse liegen würden, welche das Rückgrat des Friesenbergs sei. Davon hätten die Schutzabklärung und die Erwägungen der Vorinstanz ausgehen müssen. Zweitens sei das Interesse am Erhalt einer national bedeutenden Gartensiedlung mit bemerkenswerten Gestaltungselementen, die vom Einfluss der (gemässigten) Moderne zeugten, nicht ausreichend ermittelt worden. Dies sei umso bedeutender, als auch die "Würdigung" die Bedeutung der strengen Symmetrie der Siedlungsanlage und das äussere, einheitliche Erscheinungsbild als wesentliche Eigenschaften des Schutzobjekts betone. Gerade diese Eigenschaften würden aber durch die geplanten Abbrüche von zwei Häuserzeilen massgeblich beeinträchtigt. Drittens seien mit der Machbarkeitsstudie nicht alle möglichen Alternativen ermittelt worden und sie sei wie erwähnt unter falschen Voraussetzungen erstellt worden. Sie könne entsprechend nicht zum Nennwert genommen werden, wie das die Vorinstanz tue. Tatsächlich könne gar nicht von einer eigentlichen Abwägung gesprochen werden, wenn die Vorinstanz einfach die Vorschläge der Machbarkeitsstudie integral übernehme und zum Beschluss erhebe. Das öffentliche, denkmalpflegerische Interesse an der Erhaltung der Siedlung "Im Hegi" als schweizweit einzigartiger Zeuge einer Gartensiedlung mit wichtiger Stellung im national bedeutenden Siedlungsverbund Friesenberg sei als hochrangig zu qualifizieren. Die Vorinstanz habe dieses Interesse nicht ermittelt. Insoweit sie davon abweiche, sei dies unhaltbar. Den Interessen der Rekursgegnerin an einzelnen alters- und behinderten-gerechten Wohnungen, Allgemeinräumen und einer Tiefgarage komme bei R1S.2019.05160 Seite 25

dieser Ausgangslage keine überwiegende Bedeutung zu. Die Bedürfnisse der heutigen Genossenschafterinnen und Genossenschaftler könnten auch anderweitig gedeckt werden.

7.2. Die Vorinstanz hält dem entgegen, mit dem definierten Schutzzumfang könne den berechtigten Interessen der Genossenschaft S. Rechnung getragen werden, innerhalb ihrer Siedlung ein gewisses Entwicklungspotential zu verwirklichen. Dieses solle insbesondere älteren Bewohnerinnen und Bewohnern den Verbleib in der Siedlung ermöglichen, indem ein angemessenes Angebot an barrierefreien Kleinwohnungen geschaffen werde. Der Stadtrat sei folgerichtig zum Schluss gekommen, dass die Unterschutzstellung damit verhältnismässig sei, indem nicht mehr unter Schutz gestellt werde, als für die Wahrung des Denkmalwertes notwendig sei. Angemessen berücksichtigt worden sei auch das legitime öffentliche Interesse an der Ortsentwicklung. So sehe der Masterplan Genossenschaft Z. an den beiden Kreuzungspunkten Hegianwandweg und Frauentalweg mit der Schweighofstrasse je einen Begegnungsort vor. Diese sollen zu einer Aufwertung der Schweighofstrasse als Rückgrat des Friesenbergs beitragen. Zudem sollen die Gebäude entlang der Schweighofstrasse zum Strassenraum hin orientiert werden. Diesen Anliegen könne durch einen Ersatz der beiden seitlichen Häuserzeilen in hohem Masse Rechnung getragen werden. Schliesslich ermögliche deren Ersatz auch die Schaffung qualitativ hochwertigen Wohnraums, während die Wohnqualität heute aufgrund der hohen Lärmbelastung stark beeinträchtigt sei. An dieser Interessenabwägung ändere auch der Eintrag im ISOS nichts. Das ISOS wolle das Ortsbild erhalten. Diesem Schutzziel werde durch die Unterschutzstellung der Siedlung mitsamt deren Umgebung und mit angepassten Neubauten entlang der Schweighofstrasse in hohem Masse Rechnung getragen. Auch die im ISOS erwähnte Bebauungsstruktur mit zweigeschossigen, hangparallel oder in Falllinie angeordneten Reihenhauszeilen mit Satteldach werde durch die seitlichen Neubauten beibehalten werden müssen. Schliesslich ermögliche die Freigabe der beiden Häuserzeilen eine Stärkung der Schweighofstrasse als Rückgrat des Friesenbergquartiers.

Sie solle nicht mehr nur Verkehrsachse sein, sondern auch Begegnungsort werden und damit als Rückgrat auch tatsächlich erlebbar sein. Auch dies sei ganz im Sinne des ISOS.
R1S.2019.05160 Seite 26

Nicht nachvollziehbar sei die Kritik an der denkmalpflegerischen Würdigung der Siedlung. Es handle sich um eine umfassende Würdigung durch eine denkmalpflegerische Fachperson, welche den Charakter eines Gutachtens habe. Sie bestätige die Schutzwürdigkeit des Objekts zweifelsfrei und enthalte einen provisorischen Schutzzumfang, welcher vor dem zweiten Schritt der Machbarkeitsstudie erstellt worden sei. Der zweite Schritt der Studie habe aufgezeigt, dass die in der Würdigung auf S. 11 als konstituierend, den Schutzwert ausmachend bezeichneten Elemente der Siedlung auch bei einem Verzicht auf die Unterschutzstellung der zwei seitlichen Zeilenbauten entlang der Schweighofstrasse erhalten bleiben würden. Insbesondere werde die vom Rekurrenten hervorgehobene strenge Symmetrie der Siedlungsanlage, welche durch die axial angelegten Hofdurchfahrten betont werde, dadurch nicht tangiert. Auch die städtebauliche Typologie der offenen Blockrandbebauung werde beibehalten, indem sich allfällige Neubauten in allen Belangen respektvoll in die bestehende Siedlungsstruktur einordnen würden. Deutlich widersprochen werde dem Vorwurf, die Würdigung sei auf die aus der Machbarkeitsstudie resultierende Lösung ausgerichtet. Die Würdigung sei vor dem Abschluss der Machbarkeitsstudie erstellt worden, gerade als Grundlage für die denkmalpflegerische Beurteilung für den zweiten Schritt dieser Studie. Sie habe keineswegs das – unbekannte – Ergebnis dieser Studie vorweggenommen, sondern aufgezeigt, welche Parameter für die Erhaltung des Denkmalwertes der Siedlung von besonderer Bedeutung seien. Dies habe eine abschliessende denkmalpflegerische Würdigung der verschiedenen Varianten der Machbarkeitsstudie ermöglicht. In sachlich vertretbarer Weise sei die Denkmalpflegebehörde gestützt hierauf zum Schluss gekommen, dass der Denkmalwert der Siedlung auch bei Freigabe der beiden seitlichen Zeilenbauten entlang der Schweighofstrasse erhalten werden könne. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie habe das Begleitgremium mit drei Vertretern der Denkmalpflege entscheidenden Einfluss auf die Frage genommen, welche Variante mit den Anliegen der Denkmalpflege vereinbar wären. Dies ergebe sich auch aus dem Umstand, dass die favorisierte Lösung der Genossenschaft S. verworfen worden sei, wie auch aus der abschliessenden Würdigung in der Machbarkeitsstudie. Die Bedürfnisse der Genossenschaft S. seien nicht als gegeben vorausgesetzt worden. So werde in R1S.2019.05160 Seite 27

Ziff. 1.5 der Machbarkeitsstudie festgehalten, dass bewusst auf die Abgabe eines quantifizierten Raumprogramms verzichtet werde, weil das vertretbare Ausmass an Eingriffen ins Ensemble ebengerade Gegenstand der Machbarkeitsstudie sei; der behutsame Umgang mit der Identität und der Eigenart der Kolonie "Im Hegi" sei im Auge zu behalten. Daraus ergebe sich, so die Vorinstanz weiter, dass die Machbarkeitsstudie ergebnisoffen durchgeführt worden sei. Die Machbarkeitsstudie sollte aufzeigen, welche Eingriffe in die Siedlung "Im Hegi" möglich wären, ohne deren Denkmalwert zu schmälern. Soweit der Rekurrent im Übrigen Forderungen stelle, wonach die Genossenschaft S. ihre Entwicklungsabsichten mittels Erwerbs anderer Grundstücke oder Kooperation mit anderen Genossenschaften umzusetzen hätte, so sei ihm entgegenzuhalten, dass dies einem Grundeigentümer nicht entgegengehalten werden könne. Er habe ein Anrecht darauf, dass seine Grundeigentümerinteressen bezüglich seines Grundstücks angemessen berücksichtigt würden. Im Übrigen werde den Schutzinteressen durch den vorliegenden Schutzzumfang

hinreichend Rechnung getragen, weshalb eine Berücksichtigung der Interessen der Genossenschaft S. auch verhältnismässig sei. 7.3. Die Mitbeteiligte erklärt, indem zwei der neun Gebäudezeilen vom Substanzschutz ausgenommen würden, würden ihre Anliegen zwar nicht maximal, aber doch in angemessenem Ausmass und unter grösstmöglicher Schonung der Siedlung berücksichtigt. Die vereinbarte Lösung vermöge auch im Lichte der Abwägungen zwischen Denkmalschutz- und Eigentümerinteressen vollumfänglich zu bestehen. 7.4.1. Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Das Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne verlangt, dass eine Schutzmassnahme durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist. Nur in diesem Fall ist sie den Privaten zumutbar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 556 ff.). Ein durch Schutzmassnahmen verursachter Grundrechtseingriff ist namentlich dann unverhältnismässig, R1S.2019.05160 Seite 28

wenn eine ebenso geeignete mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg ausreicht. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen im engeren Sinne vermag das finanzielle Interesse an einer gewinnbringenden oder gar höchstmöglichen Ausnutzung einer Liegenschaft für sich allein das öffentliche Interesse an Denkmalschutzmassnahmen grundsätzlich nicht zu überwiegen (BGE 120 Ia 270 ff., E. 6c). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass den wirtschaftlichen Interessen privater Eigentümer bei der Interessenabwägung überhaupt keine Bedeutung zukommt. Sehr erhebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses durchaus im Wege stehen. Hingegen müssen unter Umständen auch sehr grosse finanzielle Interessen der Grundeigentümer öffentlichen Interessen weichen, weil das Gemeinwesen sonst kaum noch Bauten unter Schutz stellen könnte. Die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darf nicht isoliert nur anhand der zu erwartenden finanziellen Aufwendungen beurteilt werden. Vielmehr ist im Rahmen der Interessenabwägung auch das Mass des öffentlichen Interesses an der Unterschutzstellung und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen. Dabei sind Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist (BGr 1C_168/2012 vom 2. November 2012, E. 6.4, mit weiteren Hinweisen). 7.4.2. Bei sich auf § 203 Abs. 1 PBG stützenden Schutzentscheiden kommt den kommunalen und kantonalen Denkmalpflegebehörden eine gewisse Entscheidungsfreiheit zu. Diese bezieht sich vor allem auf die Qualifikation eines Objektes als Schutzobjekt, auf den konkreten Umfang einer Schutzmassnahme, gegebenenfalls auf die Auswahl unter mehreren in Betracht fallenden Schutzobjekten oder aber auf den Verzicht auf Schutzmassnahmen. Insoweit hat sich die Rekursinstanz bei der Entscheidungsüberprüfung Zurückhaltung aufzuerlegen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Die Rekursinstanz darf nur dann einschreiten, wenn die Behörde ihren Ermessensspielraum überschreitet, indem sie sich von unsachlichen, dem Zweck der in Frage stehenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot R1S.2019.05160 Seite 29

von Willkür oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt. Dabei darf sich die Rekursinstanz jedoch nicht auf eine blosser Willkürprüfung beschränken, vielmehr muss die Eingriffsschwelle tiefer gesetzt werden (vgl. BGE 145 I 52, E. 3.6., mit Hinweisen). Die

Entscheidungsfreiheit der Denkmalpflegebehörde ist stets gegen den Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz abzuwägen (Art. 77 der Kantonsverfassung [KV] und Art. 29a BV; Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 64 ff.), zumal Schutzmassnahmen in der Regel einen schweren Eingriff in das Grundeigentum bilden. Im Übrigen besteht in der Regel keine Kognitionseinschränkung. Die Frage, was unter einem Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG zu verstehen ist, kann die Rekursinstanz frei beantworten. Auch steht ihr in der Regel eine freie Würdigung der örtlichen Verhältnisse zu, soweit ihr diese hinreichend bekannt sind. Geht es um bautechnische Fragen, namentlich um solche der Erhaltungs- und Renovationsfähigkeit von Schutzobjekten oder von Teilen hiervon, ist das Baurekursgericht als Fachgericht in Bausachen zu deren Beantwortung nicht weniger berufen als die Denkmalpflegebehörden. 7.4.3. Wie der Rekurrent zu Recht vorbringt (Replik, Rz. 23), muss nach einer sorgfältigen denkmalpflegerischen Analyse und im Zuge einer Interessenabwägung eruiert werden, ob allenfalls bestimmte Teile der Siedlung ersetzt oder ergänzt werden können (vgl. BGr 1C_128/2019/1C_134/2019, E. 10.4). Dies sei vorliegend – so der Rekurrent – jedoch nicht möglich, weil sich die streitbetroffene Siedlung durch eine strenge Symmetrie und das äussere, einheitliche Erscheinungsbild auszeichne. Diese Eigenschaften würden durch die Abbrüche von zwei Häuserzeilen beeinträchtigt. Dem ist zuzustimmen. Bei der Siedlung "Im Hegi" handelt es sich um ein in hohem Mass schutzwürdiges Ensemble. Zu erhalten sind zunächst unstrittig die strukturellen Elemente, namentlich die strenge Symmetrie, die in der "Würdigung" als konstituierend identifiziert wurden. Von zentralem Wert und zu erhalten ist aber auch das einheitliche Erscheinungsbild der Siedlung, welches deren Eigenart und Identität ausmacht und in welchem sich die Zusammengehörigkeit der Siedlung manifestiert. Die fraglichen äusseren Zeilenbauten an der Schweighofstrasse tragen nicht nur von ihrem Vo-

RIS.2019.05160 Seite 30
lumen und ihrer Stellung, sondern auch von ihrer besonderen Gestaltung und Erscheinung her (Fassaden, Fenster, Dachflächen usw.) sowie hinsichtlich der vorhandenen Bausubstanz zum Erscheinungsbild bei. Mit Ersatzbauten ginge deren charakteristisches äusseres Erscheinungsbild, welches sich in allen Zeilenbauten der Siedlung einheitlich wiederholt, verloren. Der unter anderem durch die schlichten Zeilenbauten geprägte Charakter der Siedlung kann damit nicht im gebotenen Mass erhalten werden. Mit dem Ersatz der vollständig in das Bebauungskonzept integrierten beiden Häuserzeilen würde das Schutzobjekt empfindlich beeinträchtigt. Zumal die Anlage relativ kleinräumig und kompakt ist – in der Machbarkeitsstudie ist treffend von einer "klosterähnlichen Abgeschlossenheit" die Rede –, würden Ersatzbauten auf den Sichtachsen weit in die Siedlung hinein als Fremdkörper wirken und insbesondere das innere Siedlungsbild stören. Das hervorragend erhaltene Ensemble würde aufgelöst und als augenscheinlich unvollständig und lückenhaft wahrgenommen. Die mit den Ersatzneubauten zu befriedigenden Entwicklungsbedürfnisse der Eigentümerin rechtfertigen diese Minderung des Schutzwertes nicht. Die Häuserzeilen Schweighofstrasse 32-44 und 70-80 sind deshalb ebenfalls in ihrer Substanz zu erhalten, soweit diese für das äussere Erscheinungsbild von Bedeutung ist. Am integralen Erhalt des hochgradig schutzwürdigen Objektes als Ensemble besteht ein sehr hohes öffentliches Interesse. Die Bedürfnisse der Mitbeteiligten nach alters- und behindertengerechten Geschosswohnungen, einem Büro für die Verwaltung, einem Gemeinschaftsraum, einer Tiefgarage und einer zentralen Wärmeezeugung sind zwar nachvollziehbar. Diesen privaten Interessen kommt aber im Rahmen der Interessenabwägung kein erhebliches Gewicht zu und sie lassen die

Unterschutzstellung sämtlicher Gebäude nicht als unverhältnismässig erscheinen. Überwiegende öffentliche Interessen, die gegen die vollständige Unterschutzstellung sprechen würden, werden von der Vorinstanz nicht ins Feld geführt und sind auch nicht ersichtlich. Dies führt zur Gutheissung des Rekurses. 8.1. Mit Eingabe vom 29. März 2021 stellt die Vorinstanz das Begehren um Ergänzung des Protokolls des Augenscheins vom 18. März 2021. Die Aussage von RAin M. auf Seite 6 des Protokolls, oberster Abschnitt, sei wie folgt R1S.2019.05160 Seite 31

zu ergänzen (Unterstreichung): "[...] ob der Schutzwert erhalten werden kann. Die Stadt geht davon aus, dass die für den Schutzwert charakteristischen Merkmale der Siedlung mit diesem Schutzzumfang erhalten werden können. Diese können wir heute zeigen. Erwähnt wurden bereits die offene Zeilenbauweise und die Symmetrie der Anlage." [...] "Das ist wichtig für die Abgeschlossenheit. Weil diese charakteristischen Elemente der Siedlung und damit der Schutzwert der Siedlung erhalten werden, ergibt sich aus Sicht der Stadt ein Spielraum für die Bedürfnisse der Genossenschaft. Die Häuser sind [...]". Zur Begründung führt die Rechtsvertreterin der Vorinstanz an, sie gehe aufgrund ihrer Notizen zum Augenschein davon aus, dass die verlangten Ergänzungen ihren Aussagen am Augenschein entsprechen würden. 8.2. Gemäss § 20 Abs. 2 Satz 2 der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts (OV BRG) wird von mündlich durchgeführten Untersuchungshandlungen der wesentliche Inhalt (auch als Zeichnung, fotografische Aufnahme und dergleichen) aufgenommen. Die Verordnung schreibt somit lediglich vor, dass der Sinngehalt richtig darzustellen ist, nicht aber, dass sämtliche Äusserungen der Parteien und Vertreter, insbesondere gar neue, bisher nicht vorgebrachte Tatsachenbehauptungen wortgetreu ins Protokoll über den Augenschein aufzunehmen seien. Es genügt die Festhaltung des wesentlichen Inhalts der Untersuchungshandlung (vgl. VB.2012.00733 und VB.2012.00736, E. 3.3.2., in BEZ 2013 Nr. 35). Dem Baurekursgericht kommt ein Ermessensspielraum zu, wieweit es hierbei gehen will (vgl. VB 24/1983 vom 6. Mai 1983, E. 1a). 8.3. Die Vorinstanz macht nicht geltend, die Aussagen der Rechtsvertreterin würden falsch oder sinnteststell wiedergegeben. Geltend gemacht wird die Lückenhaftigkeit des Protokolls. Die zu ergänzenden Äusserungen sind nicht protokolliert. Sie ergeben sich auch nicht aus den Handnotizen. Angesichts der Beweisfunktion des Protokolls ist eine Ergänzung bei Lückenhaftigkeit nur vorzunehmen, wenn sich beweisen lässt, dass die behaupteten Voten anlässlich des Augenscheins tatsächlich gemacht wurden. Wie es sich damit verhält, kann indes offenbleiben. Dass die Vorinstanz davon ausgeht, dass die für den Schutzwert charakteristischen Merkmale der R1S.2019.05160 Seite 32

Siedlung mit dem von ihr festgelegten Schutzzumfang erhalten werden können, ist bereits aktenkundig, ebenso der Umstand, dass sich daraus ein Spielraum für die Bedürfnisse der Genossenschaft ergibt. Aus einer Ergänzung des Protokolls würde der Vorinstanz mithin kein Vorteil erwachsen, weshalb ihr ein schutzwürdiges Interesse daran fehlt. Das Begehren um Berichtigung des Protokolls ist daher abzuweisen. 9. Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen. Demgemäss ist der Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 6. November 2019 aufzuheben. Der Stadtrat ist einzuladen, alle Gebäude der Siedlung "Im Hegi", namentlich auch diejenigen an der Schweighofstrasse 32-44 und an der Schweighofstrasse 70-80, unter Schutz zu stellen. 10.1. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Vorinstanz aufzuerlegen (§ 13 VRG). Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem

bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbar Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (mit der Schutzmassnahme verbundener Eingriff in das Eigentum, Unterschützstellung von 13 Reiheneinfamilienhäusern), des getätigten Verfahrensaufwandes (zweiter Schriftenwechsel, Durchführung eines Abteilungsangenehmens) und des Umfangs des vorliegenden Urteils ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 8'000.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und R1S.2019.05160 Seite 33

0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch). 10.2. Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr. Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zuschreibung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend dem Rekurrenten zulasten der Vorinstanz eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 2'800.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zuschreibung eines Mehrwertsteuerzuzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch). [...] R1S.2019.05160 Seite 34

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