

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00103 vom 17. Januar 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-01-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2018.00103](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00103)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00103 du 17 janvier 2019

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00103 del 17 gennaio 2019

## Regeste

Inventarentlassung/-ergänzung | Inventarentlassung/Unterschutzstellung einer Genossenschaftssiedlung der 1920er Jahre. Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nur dann zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als die entgegenstehenden Interessen (E. 3.2). Kognition des Baurekursgerichts und des Verwaltungsgerichts (E. 3.3). Bedeutung ISOS (E. 4). Es handelt sich um ein hochrangiges Schutzobjekt (E. 6.4 f.). Angesichts der Einmaligkeit der Gründersiedlung kann sich der Beschwerdegegner nicht erfolgreich auf ein Auswahlermessen berufen (E. 6.6). Das Interesse an der Unterschutzstellung des hochrangigen Schutzobjekts überwiegt die Interessen an der Verdichtung bestehenden und der Bereithaltung preisgünstigen Wohnraums; auch die finanziellen Privatinteressen sind nicht geeignet, gegen die öffentlichen Interessen an der Erhaltung des hochrangigen Schutzobjekts aufzukommen (E. 7.2 ff.). Vorinstanzliche Gerichtsgebühr/Ideelles Verbandsbeschwerderecht (E. 9.1). Gutheissung und Rückweisung zur Festlegung des Schutzzumfangs.

## Erwägungen

### E. 1

Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Der Beschwerdeführer ist ein Verband im Sinn von § 338 b Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) und deswegen gemäss lit. a legitimiert, sich gegen die strittige Unterschutzstellung zur Wehr zu setzen. Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

### E. 2.1

Die Mitbeteiligte erstellte in Zürich am Fuss des Uetlibergs zwischen 1924 und 2014 in gesamthaft 24 Etappen die Wohnsiedlung Friesenberg. Zu dieser Siedlung gehören die streitbetroffenen Liegenschaften, welche im Wesentlichen als 1. und 2. Etappe der Überbauung in den Jahren 1924 bis 1926 erstellt wurden (sogenannte Gründersiedlung). Zur 1. Bauetappe (Baujahr 1924–1926) gehören die Liegenschaften Jakob-Peter-Weg 1–45, Margaretenweg 1–27, Pappelstrasse 5–29 und 2–26 (Kat.-Nrn. WD2978, WD2980; Kreis 03/WD). Zur 2. Bauetappe (Baujahr 1926) gehören die Liegenschaften Friesenbergstrasse 220, Schweighofstrasse 287–289, 293–335, 300–304, 308–318, 322–326 und 330–334 (Kat.-Nrn. WD7764, WD7771, WD7772, WD7774; Kreis 03/WD). Dazu gerechnet wird schliesslich das ehemalige C-Genossenschaftshaus (Baujahr 1927–1928) an der Schweighofstrasse 294, 294a und 296 (Kat.-Nr. WD2729; Kreis 03/WD). Die

Grundstücke liegen in der Wohnzone W2b mit einer zulässigen Ausnützung von 45 %. Das gesamte Quartier figuriert im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) mit dem Erhaltungsziel A.

### **E. 2.2**

Nach verschiedenen vorgängigen Abklärungen traf der Beschwerdegegner am 14. Dezember 2016 den streitbetroffenen Entscheid und beschloss, die 1. und 2. Etappe der Siedlung Friesenberg samt den zugehörigen Gärten und dem ehemaligen Genossenschaftshaus nicht unter Denkmalschutz zu stellen bzw. aus dem Inventar zu entlassen. Im selben Entscheid stellte der Stadtrat dagegen die Bauetappen 13 und 16 als Zeugen der "Landi-Architektur" aus den 1940er-Jahren sowie die Bauetappe 18 als Zeugin der "Nachkriegsmoderne", Baujahr 1954, unter Schutz (Dispositiv-Ziff. 3).

### **E. 3.1**

Als Schutzobjekte fallen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG unter anderem Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltungswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung in Betracht. Weiter besagt lit. f derselben Bestimmung, dass wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken ebenso erhaltenswert sind. Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Objekt als "wichtiger Zeuge" zu qualifizieren ist oder es seine Umgebung "wesentlich mitprägt", kommt allfällig vorhandenen Fachgutachten eine massgebliche Bedeutung zu (VGr, 21. November 2012, VB.2012.00287, E. 4.1; VGr, 24. Februar 2010, VB.2009.00270, E. 3; VGr, 10. Dezember 2008, VB.2008.00404, E. 3.1.2, je mit Hinweisen). In der Praxis werden diese beiden Eigenschaften auch als Eigenwert und als Situationswert bezeichnet (vgl. Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 139). Die Schutzwürdigkeit kann sich im Übrigen auch aus dem Zusammenspiel von Eigenwert und Situationswert eines infrage stehenden Objekts ergeben (VGr, 19. Februar 2003, VB.2002.00295, E. 3; RB 1997 Nr. 73).

### **E. 3.2**

Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, sondern nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (RB 1992 Nr. 62; eingehend auch VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3). Im Fall eines Verzichts auf die Unterschutzstellung eines wichtigen Zeugen hat die Gemeinde ihre Denkmalpflegestrategie unter Verweis auf vergleichbare, bereits unter Schutz gestellte Objekte darzulegen sowie unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten unterschiedlich weitreichende Schutzanordnungen (z. B. eine teilweise Unterschutzstellung, Ergänzungsbauten sowie allfällige Nutzungskonzepte) vertieft zu prüfen und schlussendlich die erforderliche Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller übrigen einzelfallrelevanten Faktoren vorzunehmen (VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3.1).

### **E. 3.3**

Eine solche Interessenabwägung ist zwar grundsätzlich eine vom Verwaltungsgericht überprüfbare Rechtsfrage. Bei der Bewertung und Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen bestehen jedoch in verschiedener Hinsicht

Beurteilungsspielräume, welche in erster Linie von den Verwaltungsbehörden auszufüllen sind. So müssen sie unter mehreren infrage kommenden Objekten eine Auswahl treffen und diejenigen selektionieren, welche sie in Beachtung aller Umstände als für die Unterschutzstellung am geeignetsten halten (RB 1989 Nr. 67). Trotz dieses Ermessensspielraums der Gemeinde zu § 238 PBG ist die Vorinstanz in Anlehnung an die neuere Praxis des Verwaltungsgerichts allerdings nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, ihre gesetzliche Überprüfungsbefugnis auszuschöpfen und insbesondere auch eine Ermessenskontrolle durchzuführen (§ 20 Abs. 1 lit. c VRG; siehe auch BGr, 4. Mai 2018, 1C\_296/2017, E. 2 a.E.). Bei der Angemessenheitskontrolle des kommunalen Entscheids muss die Vorinstanz die angeführten Entscheidungsgründe gebührend berücksichtigen und sich mit den Kriterien auseinandersetzen, welche von der Baubehörde entwickelt wurden. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Baute oder Anlage i. S. v. § 203 lit. c PBG als wichtiger Zeuge einer Epoche erhaltenswürdig ist oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägt, steht der Gemeinde ein erheblicher Beurteilungsspielraum und damit Autonomie zu (BGr, 21. Februar 2014, 1C\_595/2013 und 1C\_596/2013, E. 4.1.1 f., Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A. Zürich/Basel/Genf 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 85). Abgesehen von der insoweit gebotenen Rücksichtnahme rechtfertigt sich allerdings keine weitergehende Einschränkung der grundsätzlich vollen Kognition der Vorinstanz (vgl. VGr, 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4). Das Verwaltungsgericht verfügt bei der Überprüfung des Entscheids der Vorinstanz über eine Rechtskontrolle. Es hat zu prüfen, ob sich der Rekursentscheid unter Berücksichtigung der erstinstanzlichen Entscheidungsgründe als rechtmässig erweist. Eine Überprüfung der Angemessenheit steht dem Verwaltungsgericht hingegen nicht zu (§ 50 Abs. 2 VRG).

#### **E. 4**

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG]) erstellt der Bund nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung. Gestützt auf diese Vorschrift hat der Bundesrat das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erlassen. Nach Art. 6 NHG kommt solchen Objekten verstärkter Schutz zu: Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Kommt einem Inventarobjekt wie vorliegend das Erhaltungsziel A zu, bedeutet dies, dass alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume in diesem Gebiet integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind (BGr, 11. Mai 2016, 1C\_179/2015, E. 4). Es handelt sich dabei aber um ein Ortsbildschutzinventar, welches grundsätzlich von einem Denkmalschutzinventar abzugrenzen ist, welches sich mit Einzelbauten beziehungsweise Einzelkulturgütern befasst (Arnold Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS], Schaffhausen/Bern 2016, S. 24 [abrufbar unter [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch)]). Gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG gilt dieser Schutz nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn von Art. 2 und Art. 3 NHG in unmittelbarer Weise. Trifft dies – wie vorliegend – nicht zu, besteht für die kantonale (und kommunale) Nutzungsplanung lediglich eine Pflicht zur Berücksichtigung. Überdies hat im Einzelfall eine Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen zu erfolgen (BGE 135 II 209 E. 2.1).

### **E. 5.1**

Im Jahr 2006 erstellte das Amt für Städtebau der Stadt Zürich ein Spezialinventar zu den Bauetappen der Wohnsiedlung Friesenberg, welche im Eigentum der Mitbeteiligten steht. Dieses Inventar sollte als erste Empfehlung für eine detaillierte Schutzabklärung dienen. Eingangs wurde festgehalten, dass das von der Mitbeteiligten und der Stadt Zürich gestaltete Quartier am Friesenberg als Siedlungsverbund einen wichtigen Zeugen der stadträumlichen und sozialgeschichtlichen Entwicklung Zürich darstelle. Die einzelnen Siedlungen wiesen mehrheitlich hohe stadträumliche, typologische und architekturhistorische Qualitäten auf. Aus Sicht der Denkmalpflege bestehe ein grosses Interesse, die wichtigsten Einzelsiedlungen sowie die strukturellen Qualitäten des Siedlungsverbunds zu bewahren (S. 5). Angesichts der Wohnungsnot habe die Mitbeteiligte im Jahr 1924 die Errichtung einer Gartenstadtsiedlung mit Einfamilienhäusern geplant. Architekt Fritz Reiber wurde mit der Ausarbeitung der ersten Etappen beauftragt (S. 6 ff.). Bei der streitbetroffenen 1. und 2. Etappe (Gründersiedlung) handle es sich um eine geschlossene Siedlung entlang und unterhalb der Schweighofstrasse. Typologisch bilde die Gründersiedlung eine lockere Gebäudesiedlung mit verschiedenen Haus- und Wohnungstypen, gemeinschaftliche Aussenräume und zugeordnete Privatgärten. Der Erhaltungszustand/Bauzustand wird als äusserlich gut beschrieben mit weitgehender Erhaltung der Originalsubstanz. Zusammenfassend geht das Inventar von einer beeindruckenden Anlage aus mit der Empfehlung einer weitgehenden Erhaltung in Struktur und Substanz (S. 14).

### **E. 5.2**

Am 9. Dezember 2013 erstattete das Amt für Städtebau der Stadt Zürich sodann die "Abklärung der Schutzwürdigkeit" der 1./2. Bauetappe. Danach besticht der Bebauungsplan der 1. Etappe durch die systematische Parzellierung des Areals, den Parallelismus der Hauptachsen und die Rektangularität der Verbindungswege. Die teilweise versetzte Anordnung der längsten Hauszeilen erzeuge einen begrüneten Landschaftsraum mit vielfältigen räumlichen Bezügen und Blickachsen. Die Gartenstadtsiedlung der Mitbeteiligten gehöre in eine Entwicklungslinie mit der Siedlung Freidorf in Muttenz und der Genfer Siedlung "Cité Jardin de L'Avenue d'Aire". Im Unterschied dazu weise die Gründersiedlung jedoch keine klosterähnliche Mauereinfriedung auf (S. 16). In typologischer Hinsicht sei die bauliche Vereinigung eines dreigeschossigen Mehrfamilienhauses mit zwei zweigeschossigen Reiheneinfamilienhäusern als aussergewöhnlich zu bezeichnen (S. 17). Der Siedlungstyp weiche insbesondere ab von den bisher üblichen städtischen Blockrandbebauungen und sei exemplarisches Versuchsmodell für die damalige Planung (S. 21). Abschliessend wurde festgehalten, dass die C-Gründersiedlung nicht nur als "Herz" und "Perle" des Friesenbergs, sondern zugleich als exemplarisches Beispiel für die Ausrichtung der damaligen Politik gelte, die mit dem Gartenstadt-Modell auf den ökonomischen Zwang zur maximalen Parzellen-Ausnutzung reagiert habe.

### **E. 6.1**

Der Beschwerdegegner bezeichnet die C-Gründersiedlung in seinem Entscheid vom 14. Dezember 2016 als hochrangiges Schutzobjekt; die Gründersiedlung stelle einen wichtigen Zeugen des damaligen Wohnungsbaus dar und gelte innerhalb des Siedlungsverbunds am Friesenberg als Ausnahmeerscheinung, die mit allen anderen Bauetappen nicht vergleichbar sei. Dennoch gelangte der Beschwerdegegner zu einem

Verzicht auf die Unterschutzstellung. Dazu führte er an, dass die Gebäude in einem schlechten Zustand seien. Die Wohnungsgrößen sowie der Komfort würden nicht mehr den heutigen Standards entsprechen und die Wohnungen entlang der Schweighofstrasse und der Friesenbergstrasse seien erhöhten Lärmimmissionen ausgesetzt. Im Fall einer Unterschutzstellung müssten die Siedlungen aufwändig und teuer saniert werden, was zu einer überdurchschnittlich hohen Mietzinsbelastung führen würde. Weiter vermerkte der Beschwerdegegner, dass der angestrebte Ersatzneubau zur Errichtung preisgünstigen Wohnraums führe, was dem dahingehenden Ziel von Art. 2 quater der städtischen Gemeindeordnung vom 26. April 1970 entspreche. Ferner liege eine Siedlungsverdichtung im öffentlichen Interesse (Art. 1 Abs. 2a bis des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG]). Der vom städtischen Amt für Städtebau und der Mitbeteiligten gemeinsam erarbeitete "Masterplan C" empfehle deshalb den Verzicht auf eine Inventarisierung und Unterschutzstellung. Bei einem Verzicht auf die Unterschutzstellung der Bauetappen 1 und 2 werde auch eine Unterschutzstellung der dazugehörigen Gärten hinfällig, welche bezüglich der Etappe 2 bereits durch eine Tiefgarage in Mitleidenschaft gezogen worden seien. Mit diesen Ausführungen schätzte der Beschwerdegegner die Gründersiedlung als hochrangiges Schutzobjekt ein. Auch mit der Rekursantwort wurde diesbezüglich kein anderer Standpunkt eingenommen. Vielmehr anerkannte er die Hochrangigkeit der 1. und 2. Etappe vorbehaltlos.

#### **E. 6.2**

Die Mitbeteiligte erwähnte im Rekursverfahren insbesondere eine verminderte Schutzwürdigkeit der Gärten bzw. der Freiräume. Die Auffassung der Mitbeteiligten, die Siedlung der 1. und 2. Etappe passe angesichts des ländlichen Charakters nicht mehr in die Stadt, stellt den hohen Grad der Schutzwürdigkeit nicht ernsthaft in Frage.

#### **E. 6.3**

Von einem hohen Schutzwürdigkeitsgrad geht auch der Masterplan C von März 2016 aus, mit welchem das Amt für Städtebau und die Mitbeteiligte für die Friesenbergsiedlungen ihre Position für die dortigen Entwicklungsmöglichkeiten darlegten: Die Gründersiedlung gelte als Ausnahmerecheinung, die mit keiner anderen Bauetappe vergleichbar sei; es handle sich um ein hochrangiges Schutzobjekt (S. 37).

#### **E. 6.4**

Die Ausführungen des Baurekursgerichts zur Schutzwürdigkeit der Gründersiedlung erweisen sich demgegenüber als widersprüchlich: Im Fazit betreffend die Interessenabwägung bezeichnete es den Grad der Schutzwürdigkeit zwar als hoch. Jedoch zweifelte es im Rahmen der Eingangsausführungen zur Interessenabwägung an der Hochrangigkeit des Schutzobjekts und hielt fest, dass der Grad der Schutzwürdigkeit doch erheblich gemindert sei. Diese von der Vorinstanz angenommene erhebliche Verminderung des Grades der Schutzwürdigkeit lässt sich – wie die nachfolgenden Ausführungen aufzeigen – nicht nachvollziehen.

##### **E. 6.4.1**

Ein allenfalls eher geringer Einzelwert der Gebäude ist angesichts der dargelegten besonderen städtebaulichen Zeugenschaft der Gründersiedlung nicht entscheidend; es bedarf keiner zusätzlichen Erläuterung, dass die Gründersiedlung als solche und nicht ein Einzelhaus den hohen Schutzwert ausmacht. Der besondere Zeugenwert der 1. und 2. Etappe liegt nicht primär in den Qualitäten der einzelnen Gebäude oder Gärten, sondern

in ihrem Zusammenwirken als Siedlungsensemble. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass auch die bauliche Vereinigung eines dreigeschossigen Mehrfamilienhauses mit zwei zweigeschossigen Reiheneinfamilienhäusern typologisch als aussergewöhnlich zu bezeichnen ist.

#### **E. 6.4.2**

Eine Schmälerung des Zeugenwerts ergibt sich auch nicht daraus, dass das Baurekursgericht an gleicher Stelle von einem schlechten Zustand spricht. Diese Aussage steht im Widerspruch zum Spezialinventar 2006, wo die Bausubstanz als weitgehend original und äusserlich gut bezeichnet wird. Laut dem Bundesinventar ISOS gehören gerade die Siedlungen Pappel-/Schweighofstrasse zu den am besten erhaltenen Siedlungen. Zwar bezeichnet der vom Amt für Städtebau und von der Mitbeteiligten ausgearbeiteten Masterplan C die Qualität der Bausubstanz als schlecht, verweist auf abbröckelnden Putz, auf Schallschutzprobleme, feuchte Keller und auf eine sanierungsbedürftige Kanalisation. Beim Masterplan handelt es sich allerdings grundsätzlich um Parteivorbringen, aus welchen der Beschwerdegegner und die Mitbeteiligte nichts Wesentliches für ihren eigenen Standpunkt abzuleiten vermögen (vgl. auch Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 148). Mit der Behauptung, die Bausubstanz sei schlecht, gerät die Mitbeteiligte im Übrigen – selbst unter Berücksichtigung des Zeitablaufs – in Widerspruch zu ihren eigenen Ausführungen im "C Bauleitbild und Entwicklungsplan" vom 23. November 2004; darin hatte die Mitbeteiligte der "1. und 2. Etappe" explizit eine gute Bausubstanz attestiert; es wurde die Sanierung der beiden Etappen für den Zeitraum 2012/14 vorgesehen. Vor diesem Hintergrund kann der im Masterplan C von der Mitbeteiligten und der Stadt Zürich geäusserten gegenteiligen Auffassung nicht gefolgt werden. Abgesehen davon liegt es ohnehin in der Natur der Sache, dass bei älteren Gebäuden beispielsweise die haustechnischen Installationen oder Werkleitungen einmal ersetzt werden müssen und andere Renovationen periodisch nötig sind. Solches beschlägt jedoch nicht den Grad der Schutzwürdigkeit, andernfalls die Zeugenschaft eines Gebäudes mit fortschreitendem Alter regelmässig dahinfallen würde. Davon kann selbstredend keine Rede sein. Hingegen kann ein grosser Renovationsbedarf unter dem finanziellen Aspekt im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung Beachtung finden.

#### **E. 6.4.3**

Unbehelflich ist schliesslich der Hinweis des Baurekursgerichts, wonach die Gärten zum Teil nicht mehr für den Gemüseanbau, sondern als Freiräume genutzt werden. Die Nutzung als solche kann nicht Gegenstand einer Schutzanordnung sein (VGr, 14. Juli 2017, VB.2015.362, E. 3). Dass heute teilweise eine andere Nutzung der Gärten erfolgt als früher, vermag den Schutzgrad der Gründersiedlung nicht zu beeinträchtigen.

#### **E. 6.4.4**

Zu Recht weist das Baurekursgericht schliesslich darauf hin, dass die beiden in Frage stehenden Bautappen keine typischen Vertreter des genossenschaftlichen Wohnungsbaus (in den Zwanzigerjahren der Schweiz) darstellen. Das Gericht zieht daraus indes einen unzutreffenden Schluss. Wie gesehen liegt die hohe Bedeutung der Gründersiedlung gerade in ihrer Besonderheit, die sie zum Herzstück der Friesenbergsiedlungen macht.

#### **E. 6.5**

Angesichts des ISOS-Eintrags ist sodann von einem schützenswerten Ortsbild auszugehen. Dabei wird dessen grosse Bedeutung klar, wenn ausgeführt wird, der Friesenberg sei "für

Zürich – wenn nicht für die ganze Schweiz – aufgrund seiner Ausdehnung und Qualität als gartenstadtähnliches Stadtrandquartier" einmalig. Zu diesem besonders wertvollen Ortsbild trägt die Gründersiedlung angesichts ihrer Qualität und Grösse massgebend bei. So wird im Bundesinventar explizit die Siedlung Pappel-/Schweighofstrasse zu den architekturhistorisch wertvollsten gezählt (S. 31).

## **E. 6.6**

Diese Einmaligkeit der Gründersiedlung macht schliesslich auch deutlich, dass sich der Beschwerdegegner vorliegend nicht erfolgreich auf ein sogenanntes Auswahlermessen berufen kann. Wohl sind die zuständigen Behörden aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips je nach Sachlage gehalten, unter mehreren Objekten aus der nämlichen Epoche eine Auswahl zu treffen und die in Beachtung aller Umstände als für die Unterschutzstellung am besten geeigneten Bauten zu schützen (VGr, 4. Mai 2011, VB.2011.00135, E. 5.4.1; 11. Juli 2012, VB.2010.00676, E. 7.3). Das Vorhandensein vergleichbarer, unter Schutz gestellter Objekte vermag der Beschwerdegegner indessen nicht aufzuzeigen:

### **E. 6.6.1**

Wie erwähnt hat der Stadtrat mit dem Beschluss vom 14. Dezember 2016 drei Etappen der Siedlung Friesenberg unter Schutz gestellt. Dabei handelt es sich keineswegs um mit der Gründersiedlung C vergleichbare Bauten, sondern um solche der sogenannten "Landi-Architektur" aus den 1940er-Jahren sowie der "Nachkriegsmoderne" aus dem Jahr 1954. Mit dieser Auswahl bzw. mit der Nichtunterschutzstellung der Gründersiedlung wird die Friesenbergüberbauung ihres wichtigsten städtebaulichen und siedlungsgeschichtlichen Pfeilers beraubt. Der Beschwerdegegner räumt letztlich selbst ein, dass mit ihrem Vorgehen das denkmalpflegerische Ziel, "die unterschiedlichen Bauepochen mit ihrer spezifischen Formensprache und Gartengestaltung exemplarisch als Zeitschichten der Friesenberg-Bebauung sichtbar zu erhalten", nicht erreicht wurde.

### **E. 6.6.2**

Auch der Masterplan C enthält keine substanziellen Ausführungen zur Bedeutung der Gründersiedlung im Vergleich zu den anderen Bauten. Er erschöpft sich im Wesentlichen im Verweis auf die Sanierungskosten, auf die Mietzinshöhe im Fall der Sanierung, auf das Anliegen der Verdichtung und auf die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Damit nennt er keine besonderen Umstände und lässt er auch kein ausgewogenes Konzept erkennen, aus welchem gerade auf den Abbruch der Gründersiedlung geschlossen werden müsste.

### **E. 6.6.3**

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 zudem 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.

### **E. 6.6.4**

Letzteres gilt auch für die weiter als vergleichbare Zeitzeugen aufgeführten Siedlungen "Im eisernen Zeit", "Zanggerweg", "Im Wyl" und "Häderlihof" sowie bezüglich weiterer von der Mitbeteiligten genannten Siedlungen. Der Beschwerdegegner und die Mitbeteiligte vermochten eine solche Vergleichbarkeit auch im Beschwerdeverfahren nicht aufzuzeigen. Zwar verwiesen der Beschwerdegegner und die Mitbeteiligte auf die Beurteilung aus dem Jahr 2013. Daraus ergibt sich wohl, dass diese Siedlungen zumindest teilweise dem Typus Gartenstadt verpflichtet sind. Nähere Vergleiche mit der Gründersiedlung C sind indes nicht ersichtlich. Ebenso wenig vermag die Mitbeteiligte aus ihrem erneuerten Hinweis auf weitere Siedlungen zum Thema Gartenstadt Konkretes zur Vergleichbarkeit aufzuzeigen.

#### **E. 6.6.5**

Zusammenfassend bestehen keine Hinweise dafür, dass die als alternative Zeugen genannten Überbauungen mit der Qualität der Gründersiedlung Friesenberg vergleichbar wären. Vielmehr bleibt es zumindest bezogen auf die Stadt Zürich bei deren Einzigartigkeit. Das öffentliche denkmalpflegerische Interesse an der grundsätzlichen Erhaltung der Gründersiedlung ist demnach als hochrangig zu qualifizieren. Insoweit das Baurekursgericht davon abweicht, ist seine Auffassung unhaltbar.

#### **E. 7.1**

Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, sondern nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (RB 1992 Nr. 62; eingehend auch VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3; vgl. auch Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, S. 114 Rz. 496 und S. 115 Rz. 500 ff. zur Abwägung zwischen gegensätzlichen öffentlichen Interessen). Staatliches Handeln muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung).

#### **E. 7.2**

Bleibt es nach dem oben Gesagten beim hochrangigen Interesse am Erhalt der Gründersiedlung, so nimmt das Baurekursgericht im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu Unrecht an, den finanziellen Interessen der Mitbeteiligten sei angesichts der relativierten Schutzwürdigkeit einiges Gewicht beizumessen. Nur am Rande sei hierzu angemerkt, dass die Gewichtung der privaten Interessen unabhängig vom Grad der Schutzwürdigkeit erfolgt. Entscheidend ist vielmehr, dass auch ein erhebliches privates Interesse des Grundeigentümers am Abbruch grundsätzlich nicht geeignet ist, gegen die öffentlichen Interessen am Erhalt eines hochrangigen Schutzobjekts aufzukommen.

#### **E. 7.3**

Abgesehen davon ist vorliegend ohnehin nicht ersichtlich, dass beim Weiterbestand der Siedlung vergleichsweise hohe Sanierungskosten entstehen würden. Die Stadt Zürich und die Mitbeteiligte haben im Jahr 2015 vielmehr eine Machbarkeitsstudie für eine Sanierung der 1. und 2. Etappe in Auftrag gegeben. Diese Studie vom 5. August 2015, erstattet durch G Architekten, gelangte nach der Zustandsanalyse zum Ergebnis, dass die Häuser der beiden ersten Bauetappen für weitere 60 Jahre erhalten werden können. Die Studie empfahl, die beiden Etappen zu sanieren. Mit Blick auf die Lärmproblematik erachtete die Studie einen Teilabbruch der betroffenen Häuser der 2. Etappe entlang der Schweighof- und der Friesenbergstrasse als denkbar. Der Empfehlung auf Sanierung der beiden Etappen kommt

ein weit höheres Gewicht zu als den gegenteiligen Parteivorbringen, die sich gegen eine Sanierung aussprechen.

#### **E. 7.4**

Zu Recht nimmt die Vorinstanz allerdings an, dass die Verdichtung der Siedlung mittels Abbruch und der Erstellung von Neubauten einem erheblichen finanziellen Interesse der Mitbeteiligten entspricht. Mehr Wohnraum führt naturgemäss zu einer erheblichen Wertsteigerung eines Grundstücks. Solche allenfalls erheblichen finanziellen Interessen vermögen jedoch – wie gesehen – gegen die öffentlichen Interessen am Erhalt des hochrangigen Schutzobjekts nicht aufzukommen.

#### **E. 7.5**

Dasselbe gilt für die vom Beschwerdegegner und der Mitbeteiligten angeführten öffentlichen Interessen an der Verdichtung bestehenden Wohnraums und an der Bereithaltung von preisgünstigem Wohnraum:

##### **E. 7.5.1**

Der haushälterische Umgang mit dem Boden und die damit einhergehende Verdichtung sind zwar durchaus gewichtige öffentliche Interessen (vgl. Art. 1 Abs. 1 RPG, Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und b RPG). Der Abbruch schutzwürdiger Liegenschaften liegt indes erfahrungsgemäss zumeist im Interesse der Verdichtung und kann deshalb für die Interessenabwägung keine erhebliche Rolle spielen. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass der Beschwerdegegner und die Mitbeteiligte die gute Anbindung der Gründersiedlung an den öffentlichen Verkehr betonen. Es trifft zwar zu, dass sich in unmittelbarer Nähe eine Haltestelle der "Sihltal Zürich Uetliberg Bahn" (SZU) befindet. Indessen ist es gerichtsnotorisch, dass der öffentliche Verkehr in der Stadt Zürich nicht bloss bezogen auf die S-Bahn von hoher Qualität ist. Die gesamte Siedlung Friesenberg ist denn auch nicht etwa nur durch die SZU-Bahn erschlossen, sondern namentlich auch durch die Buslinien 32 und 89, welche durch die Friesenbergstrasse bzw. die Schweighofstrasse führen, sowie durch die Tramlinien 13 und 17 entlang der Uetlibergstrasse. Der Masterplan C weist denn auch ganz generell bezüglich des Friesenbergs darauf hin, dass er mit Bussen, Tram und SZU gut erschlossen ist (S. 27).

##### **E. 7.5.2**

Auch das Argument, die Bereithaltung von preisgünstigem Wohnraum liege im öffentlichen Interesse, vermag keinen Sonderfall bzw. das Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses zu begründen. Die spezifische städtische Gemeindeordnungsnorm hat im Übrigen angesichts ihrer Tieferrangigkeit gegenüber den kantonalen Bestimmungen zum Denkmalschutz ohnehin keine wesentliche Bedeutung im Rahmen eines Schutzentscheids. Es mag dennoch zutreffen, dass bei schutzwürdigen Siedlungen von Wohnbaugenossenschaften mit Blick auf den preisgünstigen Wohnraum grundsätzlich ein grösseres öffentliches Interesse an Neubauten (und damit am Abbruch der Altbauten) besteht als bei Liegenschaften im Eigentum von gewinnorientierten Privaten oder Unternehmen. Darüber ist vorliegend aber nicht abschliessend zu entscheiden. Denn selbst wenn hier mit Blick auf eine Erstellung preisgünstiger Wohnungen ein überdurchschnittlich grosses Interesse an der Verdichtung bejaht würde, vermöchte dieses Interesse gegen das hochrangige Interesse am Erhalt der einzigartigen Gründersiedlung nicht aufzukommen.

##### **E. 7.5.3**

Dasselbe gilt schliesslich bezüglich der ökologischen Interessen. Dass alte, schutzwürdige Liegenschaften eine ungünstigere Energiebilanz aufweisen als Neubauten, ist keine Besonderheit und kann deshalb stets als Argument für den Abbruch von Denkmalschutzobjekten angeführt werden. Auch insoweit ist deshalb ein grosses öffentliches Interesse am Abbruch der Liegenschaft zu verneinen, zumal der Abbruch und die Erstellung neuer Bauten ihrerseits einen hohen Energieaufwand mit sich bringen.

#### **E. 7.6**

Damit ist zusammenfassend festzuhalten, dass der Unterschutzstellung der Gründersiedlung zwar private und öffentlichen Interessen zuwiderlaufen, dass diese jedoch auch in ihrer Gesamtheit nicht von gleich hohem Gewicht sind wie diejenigen am Erhalt der Liegenschaft. Vielmehr ist das öffentlich Interesse am Erhalt der einzigartigen Gründersiedlung höher zu werten. Der Stadtrat und das Baurekursgericht haben die Interessen am Abbruch und Neubau in Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips höher gewichtet. Die Entscheide erweisen sich daher als rechtswidrig. In Gutheissung der Beschwerde sind deshalb der Rekursentscheid vom 12. Januar 2018 sowie die Dispositiv-Ziffern 1 und 2 des Entscheids des Beschwerdegegners vom 14. Dezember 2016 aufzuheben.

#### **E. 8**

Hebt das Verwaltungsgericht die angefochtene Anordnung auf, so entscheidet es selbst (§ 63 Abs. 1 VRG) oder weist die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurück (§ 64 Abs. 1 VRG). Über den Wortlaut hinaus kommt auch eine direkte Rückweisung an eine untere Instanz in Betracht (sog. Sprungrückweisung; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 4 mit Hinweisen). Vorliegend erscheint es als geboten, die Sache an den Beschwerdegegner zurückzuweisen. Er ist einzuladen, den Schutzzumfang der Objekte am Jakob-Peter-Weg 1–45, am Margaretenweg 1–27, an der Pappelstrasse 5–29 und 2–26, an der Friesenbergstrasse 220, an der Schweighofstrasse 287–289, 293–335, 300–304, 308–318, 322–326 und 330–334 sowie an der Schweighofstrasse 294, 294a und 296 festzulegen. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, dass der festzulegende Schutzzumfang nicht einschneidender sein darf als notwendig (vgl. etwa BGE 126 I 219 E. 2c S. 222; 124 I 40 E. 3e S. 44 f., mit Hinweisen).

#### **E. 9.1**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte dem Beschwerdegegner und der Mitbeteiligten aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Dabei ist zu beachten, dass nunmehr kein Anlass dafür besteht, um einen Teil der Rekurskosten auf die Staatskasse zu nehmen; die Kostenübernahme durch den Staat erfolgte im angefochtenen Rekursentscheid lediglich mit Blick auf den Umstand, dass die Kosten- und Entschädigungsregelung die Erfüllung der Aufgaben durch den Beschwerdeführer nicht übermässig erschweren darf. Die Rekurskosten von Fr. 20'150.- sind somit je zur Hälfte dem Beschwerdegegner und der Mitbeteiligten aufzuerlegen.

#### **E. 9.2**

Der Beschwerdegegner und die Mitbeteiligte sind zudem je hälftig zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ein Betrag von insgesamt Fr. 6'000.-.

## **E. 10**

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor. Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2). Die vorliegende Rückweisung ist daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie 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).

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