

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00366 vom 14. Juli 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-07-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00366

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00366 du 14 juillet 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00366 del 14 luglio 2022

Regeste

Verzicht auf Unterschutzstellung/Inventarentlassung | Interessenabwägung; Teilerhalt. Dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung eines Denkmalschutzobjekts mittleren Schutzgrades stehen verschiedene Interessen gegenüber. Die Interessen sind gegeneinander abzuwägen (E. 5.1). Die integrale Unterschutzstellung der Siedlung würde die Erstellung von mehr und in umweltrechtlicher Hinsicht verbessertem preiswertem Wohnraum verunmöglichen. Somit durfte die Vorinstanz die sehr grossen Interessen an einer Neubaumöglichkeit stärker gewichten als das grosse Interesse an der vollständigen Erhaltung einer in geringem bis mittlerem Grad schutzwürdigen Wohnsiedlung (E. 5.4.1). Zu einem anderen Ergebnis führt die Interessenabwägung hinsichtlich der Unterschutzstellung des Kopfbaus des Streitobjekts. Der Kopfbau verfügt entsprechend den überzeugenden Ausführungen im Gutachten der Denkmalpflege über einen relativ hohen Situationswert. Zudem legt er – auch ohne den Erhalt der Zeilenbauten – eigenständig Zeugnis ab für die Anfänge des Neuen Bauens im Kontext des genossenschaftlichen Siedlungsbaus. Der Grad der Schutzwürdigkeit des Kopfbaus des Streitobjekts ist – aufgrund der Kombination von Eigenwert und Situationswert – relativ hoch. Mit einer Inventarentlassung der Zeilenbauten lässt sich den einer Unterschutzstellung entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen weitgehend entsprechen. Im Hinblick auf den Kopfbau wiegen letztere mithin nicht derart schwer, als dass sie das grosse öffentliche Interesse am Erhalt eines Schutzobjekts mit einer mittelgradigen Schutzwürdigkeit – geschweige denn einer relativ hochgradigen Schutzwürdigkeit wie hier – überwiegen würden (E. 5.4.2). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt; auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1

Streitbetroffen ist die Entlassung der – im Eigentum der Mitbeteiligten stehenden – Wohnsiedlung Y an der D-Strasse 01–02 und der E-Strasse 03–04 in Zürich (Kat.-Nrn. 05, 06, 07, 08) aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung bzw. die damit verbundene Unterlassung der Unterschutzstellung. Die Wohnsiedlung liegt gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) in der Quartiererhaltungszone QI/5b (Parzelle Kat.-Nr. 05) bzw. in der

Quartiererhaltungszone QI/4b (Parzellen Kat.-Nrn. 06, 07, 08). Die 1931–1933 von den Zürcher Architekten Gottlieb Leuenberger und Jakob Flückiger entworfene Wohnsiedlung liegt südwestlich des SBB-Gleisfelds beim X-Platz und erstreckt sich in vier parallelen Häuserzeilen zwischen der E- und der D-Strasse.

E. 2.2

Gestützt auf eine Machbarkeitsstudie des Büros F, Zürich vom 29. August/3. September 2019 gelangte die Mitbeteiligte im November 2019 zum Entschluss, die bestehende Siedlung abzurechen und im Rahmen der geltenden Regelbauweise durch Neubauten zu ersetzen. Da die Mitbeteiligte bereits im November 2008 beim Stadtrat ein Gesuch gestellt hatte, die Siedlung aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung zu entlassen, war die Schutzwürdigkeit bereits 2009 im Rahmen des Gutachtens "G" der Denkmalpflege der Stadt Zürich vom 4. Mai 2009 abgeklärt worden. Letzteres kam zum Schluss, dass die Siedlung die Kriterien eines wichtigen baukünstlerischen und sozialgeschichtlichen Zeugens gemäss § 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) erfülle. Da damals noch kein Projekt für einen Ersatzbau vorlag, vertrat die Denkmalpflegekommission am 4. Mai 2009 – nach einer kontroversen Diskussion über die Schutzwürdigkeit des Streitobjekts – die Auffassung, "eine Entlassung der Siedlung aus dem Inventar auf Vorrat" sei nicht möglich. Mit Beschluss vom 2. September 2020 setzte sich der Stadtrat mit dem Gutachten der Denkmalpflege auseinander und gelangte – im Rahmen einer Interessenabwägung – zum Schluss, auf die Unterschutzstellung zu verzichten und das Streitobjekt aus dem Inventar zu entlassen, sobald die Baubehörde gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung auf der Grundlage eines Feststellungsbeschlusses des Stadtrats die Baufreigabe für die Ersatzneubauten erteilt hat und in der Folge ein Abbruch erfolgt ist.

E. 2.3

Unstrittig ist vorliegend, dass es sich bei der Wohnsiedlung um ein Schutzobjekt im Sinn von § 203 lit. c PBG handelt. Uneinig sind sich die Parteien aber über den Grad der Schutzwürdigkeit des Streitobjekts und über die Verhältnismässigkeit einer Schutzmassnahme.

E. 3.1

Die Unterschutzstellung eines Objekts setzt nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG voraus, dass es sich um einen wichtigen Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche handelt oder dieses Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägt. In der Praxis werden diese beiden Eigenschaften als Eigenwert und als Situationswert bezeichnet. Während sich der Eigenwert auf die Bedeutung des Bauwerks selbst bezieht, bezeichnet der Situationswert den Wert eines Objekts, der sich in Bezug auf seine Stellung in der gesamten Umgebungsstruktur ergibt (vgl. Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 139 und 205). Die Schutzwürdigkeit eines Objekts kann sich dabei nicht nur aus einem hohen Eigen- oder Situationswert, sondern auch aus deren Zusammenspiel ergeben (VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3.1 mit weiteren Hinweisen). Der Schutz erfolgt durch Massnahmen des Planungsrechts, Verordnung, Verfügung oder Vertrag (§ 205 PBG). Die Schutzmassnahmen verhindern Beeinträchtigungen der Schutzobjekte, stellen deren Pflege und Unterhalt sicher und ordnen nötigenfalls die Restaurierung an. Ihr Umfang ist jeweils örtlich und sachlich genau zu umschreiben (§ 207 Abs. 1 PBG).

E. 3.2

Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Objekt als "wichtiger Zeuge" zu qualifizieren ist oder ob es seine Umgebung "wesentlich mitprägt", hat die Behörde eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung vorzunehmen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt (BGE 120 Ia 270 E. 4a; VGr, 5. Oktober 2017, VB.2017.00159, E. 5.1 mit Hinweisen). Für die Klärung dieser denkmalpflegerischen Fragen kann sie ein Fachgutachten einholen (§ 7 Abs. 1 VRG). Macht sie von dieser Möglichkeit Gebrauch, kommt einem solchen Fachgutachten eine massgebliche Bedeutung zu (VGr, 21. Januar 2016, VB.2015.00380, E. 4.1 mit Hinweisen).

E. 3.3

Ist ein Objekt schutzwürdig, so bedeutet das noch nicht zwingend, dass Schutzmassnahmen gemäss § 205 in Verbindung mit § 207 PBG angeordnet werden müssen. Die in Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) gewährleistete Eigentumsgarantie schützt als Bestandesgarantie nur die rechtmässige Ausübung des Privateigentums. Die Baufreiheit besteht daher nur innerhalb der Vorschriften, die der Gesetzgeber über die Nutzung des Grundeigentums erlassen hat (BGr, 20. Juni 2017, 1C_99/2017, E. 4 mit Hinweis). Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie gewichtig dieses Interesse ist und in welchem Ausmass es den denkmalpflegerischen Schutz eines Objekts verlangt, ist bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall zu beurteilen (vgl. BGE 147 II 125 E. 8; BGr, 9. Juni 2020, 1C_368/2019, E. 11.3). Die Gemeinde hat dabei insbesondere unterschiedlich weitreichende Schutzanordnungen (z. B. eine teilweise Unterschutzstellung, Ergänzungsbauten sowie allfällige Nutzungskonzepte) vertieft zu prüfen und die erforderliche Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller übrigen einzelfallrelevanten Faktoren vorzunehmen (VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3.1).

E. 3.4

Eine solche Interessenabwägung ist 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 der Gemeinde auszufüllen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Gemeinden im Bereich des Natur- und Heimatschutzes nach dem Planungs- und Baugesetz eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt, die unter dem Schutz der Gemeindeautonomie steht (BGr, 2. Februar 2006, 1P.504/2005, E. 3.3). Dies gilt nicht nur bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines Objekts im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG (vgl. BGr, 25. August 2020, 1C_128/2019 und 134/2019, E. 5.2), sondern auch bei der Festlegung des Schutzzumfangs (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 85).

E. 3.5

Trotz der durch die Gemeindeautonomie geschützten Entscheidungsspielräume ist das Baurekursgericht nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, seine volle Überprüfungsbefugnis auszuschöpfen (§ 20 Abs. 1 lit. c VRG). Das Verwaltungsgericht verfügt demgegenüber bei der Überprüfung des Entscheids des Baurekursgerichts über eine Rechtskontrolle (§ 50 Abs. 2 VRG). Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sind die

denkmalpflegerischen und allfälligen weiteren Erhaltungsinteressen gegen die dagegen gerichteten städtebaulichen, finanziellen und weiteren Anliegen abzuwägen. Dabei müssen insbesondere die Interessen an der Erreichung der Zielsetzungen der Raumplanung des Bundes berücksichtigt werden. Die Rechtsmittelinstanz verletzt die Gemeindeautonomie nicht, wenn sie einen kommunalen Entscheid aufhebt, der diesen öffentlichen Interessen nicht oder unzureichend Rechnung trägt. Der bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des kantonalen Rechts von der Gemeindeautonomie geschützte Spielraum der Gemeinde wird auch überschritten, wenn diese grundlos von Grundsätzen abweicht, welche Rechtsprechung und Lehre zur Auslegung dieser Begriffe entwickelt haben (vgl. BGr, 25. August 2020, 1C_128/2019 und 134/2019, E. 5.3).

E. 4.1

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass die Zeugenschaft der Siedlung aufgrund verschiedener Beeinträchtigungen (störende Einfahrten in die Tiefgarage entlang der D-Strasse, tiefgreifende Eingriffe und Umbauten in den 1990er-Jahren mit Liftanbauten und vergrösserten Balkonen), welche die bauzeitliche Gebäudesubstanz stark geschmälert und das äussere Erscheinungsbild erheblich verändert hätten, heute stark eingeschränkt sei. Es sei von einem Schutzobjekt mit beträchtlich gemindertem Schutzwert auszugehen. Die Vorinstanz gelangte – gestützt auf einen Augenschein – zum damit vereinbaren Schluss, der Grad der Schutzwürdigkeit sei in Bezug auf den Eigenwert als "eher gering, allenfalls mittel" einzustufen. Sie begründete ihre Auffassung damit, dass für einen hohen Grad an Schutzwürdigkeit entsprechende herausragende und einzigartige Qualitäten fehlen würden. Die Siedlung Y könne nicht einer eigentlichen Epoche zugeschrieben werden, sondern dem Übergang zur Moderne. Modern sei die Abkehr vom Blockrand hin zur Zeile. Die moderne Formensprache sei aber erst am Merkpunkt gegen den X-Platz mit Flachdach und Dachterrasse verwendet worden, wobei die geschwungenen, filigran gestalteten Balkone über Eck als wichtige Elemente des Neuen Bauens durch die Renovation in den 1990er-Jahren zerstört worden seien. Die Zeilenbauten seien demgegenüber alle traditionell mit Walmdach ausgebildet, die niedrigeren querstehenden Anbauten am Ende der Zeile ebenso. Die Siedlung sei in typologischer und sozialgeschichtlicher Hinsicht in Zürich nicht einzigartig und die Schutzwürdigkeit habe durch bauliche Eingriffe anlässlich der Sanierung 1994–1997 Beeinträchtigungen erfahren. Sie könne nicht als wichtiger Zeuge oder gar als Vorreiter des Neuen Bauens gelten, zu sehr sei sie noch in althergebrachten Siedlungsstrukturen gefangen. Auch dem Thema verschiedener Wohnungstypen, einer reichen Mischung verschiedener Wohnungen als ein Merkmal des Neuen Bauens, nehme sich die Siedlung Y noch nicht an. Hinsichtlich den Situationswert stufte die Vorinstanz den Grad der Schutzwürdigkeit (ebenfalls) als "gering bis mittel" ein. Der Charakter und die Qualität der Wohnkolonie Y seien durch Renovationen verändert und geschmälert worden (Ersatz der eleganten Balkone, Aussenliftanbauten, Aufschüttung von Sitzplätzen für Erdgeschosswohnungen, Einfahrten in die beiden Tiefgaragen). Die Idee der durchgrünten Zeilenbauweise, bei der die Häuserzeilen nicht den Strassenraum begleiteten, sondern die Zwischenräume vom Strassenraum aus landschaftlich gestaltete Strassenräume bildeten, sei nicht mehr erlebbar. Die Tiefe der Parzelle als ein von der Öffentlichkeit von der Strasse erfassbarer Raum sei von wuchtigen, überdeckten Tiefgarageneinfahrten verstellt. Ebenso verunklarend würden die Aufschüttungen für die Gartensitzplätze auf den jeweiligen Südseiten der Zeilen wirken. Die Bedeutung des Kopfbaus E-Strasse 03 für das Ortsbild, insbesondere für den X-Platz, ergebe sich in erster Linie aus seiner Stellung und seinem Volumen, indem das Gebäude den Platz im Nordwesten flankiere und hier einen

architektonischen Akzent setze. Indes trage das Gebäude von seiner Ausgestaltung, mithin von seiner Substanz und Ausstrahlungskraft her nicht in erheblichem Mass zum Ortsbild bei. Dies zumal das Umfeld geprägt werde durch Auf- und Abfahrtsrampen zur X-Brücke, die E-Strasse und die Gewerbebauten nördlich davon. Ein adäquater Platzabschluss und ein Pendant zum "Gebäude Y" am anderen Ende des X-Platzes könne ohne Weiteres auch mit einem Neubau geschaffen werden.

E. 4.2.1

Gemäss dem Gutachten der Denkmalpflege liegt der Eigenwert des Schutzobjekts in hohem Masse auch in seiner städtebaulichen Bedeutung. Die Wohnkolonie Y stelle eines der ersten Beispiele im gemeinnützigen Wohnungsbau dar, das nach den Massstäben des Neuen Bauens errichtet worden sei. Das betreffe die Zeilenbauweise, deren Orientierung nach dem Sonnenlauf, den Grünraum und die Gestaltung des Kopfbaus am X-Platz.

E. 4.2.2

Entgegen dem Beschwerdeführer überzeugt es, dass der Beschwerdegegner und die Vorinstanz davon ausgingen, dass es sich beim Streitobjekt um ein Schutzobjekt mit einem beträchtlich geminderten Schutzwert handelt.

E. 4.2.3

Die von der Denkmalpflegekommission attestierte "hohe Qualität" des Streitobjekts ist nicht per se mit einer hohen Schutzwürdigkeit gleichzusetzen, wurde diese Aussage doch im Zusammenhang mit der Feststellung getroffen, dass sich die streitbetroffene Siedlung dazu eigne, ein Schutzobjekt zu sein (a.a.O.). Ohne eine erhöhte Qualität bzw. Bedeutung wäre vorliegend gar kein Schutzobjekt vorhanden (vgl. VGr, 7. Juni 2018, VB.2017.00362, E. 5.5). Zutreffend führt der Beschwerdeführer zwar aus, dass ein Objekt auch im Übergang von zwei Epochen stehen kann (VGr, 4. Mai 2011, VB.2010.00707, E. 5.3; vgl. auch VGr, 20. August 2020, VB.2019.00525, VB.2019.00530, VB.2019.00539, VB.2019.00550, E. 6.2). Die Vorinstanz und der Beschwerdegegner sind beim Streitobjekt denn auch von einem Schutzobjekt ausgegangen. Relativiert hat die Vorinstanz den Grad der Schutzwürdigkeit – auch wenn sie die Tatsache, dass das Streitobjekt nicht einer eigentlichen Epoche zugeschrieben werden könne, beiläufig erwähnt – mit den Argumenten, dass mit den ursprünglichen Balkonen ein wichtiges Element des Neuen Bauens zerstört worden sei, die Siedlung in typologischer und sozialgeschichtlicher Hinsicht in Zürich nicht einzigartig sei und die Schutzwürdigkeit durch zahlreiche Eingriffe Beeinträchtigungen erfahren habe.

E. 4.2.4

Mit seiner Auffassung hinsichtlich des Grads der Schutzwürdigkeit des Streitobjekts stellte sich der Beschwerdegegner auch nicht in Widerspruch zum Gutachten der eigenen Denkmalpflege, worin ausgeführt wird, dass die Renovation 1994–1997 den Charakter und die Qualität des Streitobjekts am Äussern wie im Innern verändert und geschmälert sowie – zweifellos – "die Ausstrahlungskraft reduziert" hätten. Das Gutachten der Denkmalpflege kam allein zum Schluss, dass es sich dennoch nach wie vor "einwandfrei" um ein Schutzobjekt handle, ohne den Grad der Schutzwürdigkeit zu thematisieren (a.a.O.). Es ist darauf hinzuweisen, dass beim Schutzobjekt – anders als das Gutachten der Denkmalpflege meinen lassen könnte – der jetzige bauliche Zustand massgebend ist (vgl. VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 2.1), insbesondere da nicht der Fall vorliegt, dass am Streitobjekt relevante Änderungen ohne baurechtliche Bewilligungen vorgenommen worden wären. Ob

der jetzige Zustand oder der Zustand nach vollendeter Renovierung massgeblich ist, stellt keine vom Gutachten zu beantwortende tatsächliche Frage, sondern eine Rechtsfrage dar. Insofern ist die gutachterliche Feststellung, dass das Erscheinungsbild des Streitobjekts mit – wie es der Beschwerdeführer ausdrückt – "einfachen Massnahmen" deutlich gesteigert werden könnte, für die Frage der Unterschutzstellung und die Interessenabwägung nicht entscheidend relevant. Sie wäre bei einer Unterschutzstellung hinsichtlich der Frage, welche Schutzmassnahmen nach § 207 Abs. 1 PBG anzuordnen sind, von Bedeutung (vgl. VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 2.1; vgl. VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00342, E. 3.4; 27. August 2003, VB.2003.00121, E 2). Deshalb erweist sich in diesem Zusammenhang weder der beantragte Augenschein noch das beantragte Ergänzungsgutachten als erforderlich. Was das Ausmass der Schutzwürdigkeit angeht, ergeben sich aus dem Gutachten der Denkmalpflege verschiedene Aspekte, die nicht auf eine hohe oder sehr hohe Schutzwürdigkeit schliessen lassen: - Der Charakter und die Qualität der Wohnkolonie seien 1994–1997 am Äusseren wie im Inneren verändert und geschmälert worden: Es seien die Holzfenster durch Holz-, Metall- bzw. Kunststofffenster und die Holzläden durch Metallläden ersetzt worden. Das Fassadenbild unsensibel verändert habe insbesondere der Ersatz der eleganten Balkone durch tiefere Balkone mit hellen Faserplatten und Überdachungen. Die erneuerten Eingangsbereiche (neue Türen, Vordächer, Briefkästen) würden in ihrer Materialisierung nicht zur Architektur passen. Aussenliftanbauten (2 Stück) an der E-Strasse würden der Fassade den ursprünglichen schlichten Ausdruck nehmen, der gerade in der zurückhaltenden Gliederung begründet gewesen sei. In Innern seien die Treppenhäuser weitgehend original. Die Wohnungsgrundrisse entsprächen den gebauten, die originalen Oberflächen seien jedoch verschwunden (neue Böden, Türen, Küchen, Bäder). - Die Renovation in den 1990er-Jahren habe das Erscheinungsbild zum Schlechteren verändert bzw. "zweifelloos den Charakter verändert". - Die Ausführungen im Gutachten der Denkmalpflege, dass mit einem qualitätvollen Ersatz der Balkonbrüstungen, Fenster und Fensterläden mit vertretbarem Aufwand die Fassadenqualität "wieder deutlich gesteigert" werden könnte und die "Substanzverluste" Bauteile betreffen, die bei einem qualitätvollen Ersatz den Zeilen wieder "zu neuem Ansehen verhelfen" würden, erweisen sich mit Blick darauf, dass es für den Grad der Schutzwürdigkeit – wie bereits erwähnt – grundsätzlich allein auf den jetzigen Zustand des Streitobjekts ankommt, als unerheblich. Hinsichtlich des Grads der Schutzwürdigkeit relativierend hinzu kommt die – vom Beschwerdegegner und der Vorinstanz festgestellte – Beeinträchtigung des Schutzobjekts durch die Tiefgarageneinfahrten, die sich aus dem Augenscheinprotokoll nachvollziehen lässt. Bezüglich dieser, das Gutachten der Denkmalpflege ergänzenden Sachverhaltsfeststellung war die Vorinstanz als Fachgericht – deren Besetzung sich aus einem diplomierten Architekten, einer Juristin und diplomierten Architektin sowie einem diplomierten Bauingenieur zusammensetze – nach der Vornahme eines Abteilungsangenscheins zweifelloos kompetent (vgl. VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00342, E. 4.1).

E. 4.2.5

Betreffend die Einzigartigkeit des Streitobjekts wurde im Gutachten der Denkmalpflege insbesondere betont, dass das Streitobjekt zu den ersten konsequent ausgerichteten Zeilenbebauungen gehöre. In der Stadt Zürich sind im Kontext des genossenschaftlichen Wohnungsbaus jedoch unbestrittenermassen mehrere Objekte in konsequenter Zeilenbauweise, die alle der Formensprache des Neuen Bauens zuzuordnen sind, inventarisiert oder unter Schutz gestellt. Zu nennen ist insbesondere die unter Schutz

gestellte Siedlung Entlisberg I aus dem Jahr 1928. Insofern trifft die vorinstanzliche Feststellung zu, dass das Streitobjekt in typologischer und sozialgeschichtlicher Hinsicht in Zürich nicht einzigartig ist bzw. die Epoche des Neuen Bauens im Kontext des genossenschaftlichen Wohnungsbaus in ausreichender Weise im Inventar repräsentiert ist. Mit Blick auf das Auswahlermessen des Beschwerdegegners erscheint es mithin vertretbar, von einem verminderten Grad der Schutzwürdigkeit auszugehen, auch wenn die Siedlung Entlisberg I an einer anderen Lage und in einem etwas anderen städtebaulichen Umfeld steht. Es spricht einiges dafür, dass der Übergang zwischen der althergebrachten Bauweise und dem Neuen Bauen mit der unter Schutz gestellten Siedlung Entlisberg I – angesichts der erwähnten baulichen Veränderungen am Streitobjekt – zumindest ebenso tauglich dokumentiert wird wie mit dem Streitobjekt. Etwas anderes gilt allein hinsichtlich des prägnanten Kopfbaus (vgl. auch sogleich E. 4.2.6).

E. 4.2.6

Hinsichtlich des Situationswerts des Kopfbaus am X-Platz wird im Gutachten der Denkmalpflege ausgeführt, dass die Platzbebauung ihren Abschluss mit dem Kopfbau der Wohnkolonie Y von 1931–1933, die insgesamt vier Zeilen umfasse, gefunden habe. Die Architekten Leuenberger und Flückiger hätten für die genossenschaftliche Wohnsiedlung städtebaulich ein anderes Muster als die Hofrandbebauung gewählt. Sie seien darauf bedacht gewesen, zum X-Platz hin einen architektonischen Akzent zu setzen und ein Pendant zum jenseits des Platzes gelegenen "Gebäude Y" zu schaffen. In den 1970er-Jahren habe der Platz eine massive Umgestaltung mit Verkehrsschlaufen samt Tieferlegung erfahren, was die Qualität des Platzes, aber nicht des Kopfbaus mindere. Heute wie damals stelle der Kopfbau das Augenmerk der Siedlung dar und habe städtebaulich eine Bedeutung. Er wirke mit seinen klaren kubischen Formen und dem auffälligen Attikageschoss platzprägend. Im Rahmen des (Schluss-)Fazits wird im Gutachten der Denkmalpflege schliesslich festgehalten: "Ortsbildprägend ist insbesondere der moderne turmartige Kopfbau, der einen baulichen Akzent setzt und der Anlage gewissermassen als städtebaulicher Anker dient" (a.a.O., S. 30). Die gutachterlichen Feststellungen widersprechen der – nicht weiter begründeten – vorinstanzlichen Auffassung, dass sich die Bedeutung des Kopfbaus für das Ortsbild in erster Linie aus seiner Stellung und seinem Volumen ergebe; er aus seiner Ausgestaltung bzw. Ausstrahlungskraft und Substanz nicht in sehr erheblichem Mass zum Ortsbild beitrage, deutlich. Es gibt mithin keinen Grund, von der gutachterlichen Feststellung abzuweichen: Es ist mit Blick auf die überzeugenden Ausführungen im Gutachten der Denkmalpflege von einem relativ hohen Situationswert des Kopfbaus auszugehen. Auf die Bedeutung des X-Platzes muss in diesem Zusammenhang – über die zutreffende Feststellung des Gutachtens der Denkmalpflege hinaus, dass ihm eine städtebauliche Bedeutung zukomme – nicht näher eingegangen werden. Bezüglich des Situationswerts der Zeilenbauten heisst es im Gutachten der Denkmalpflege, dass deren Architektur eher zurückhaltend sei; sie zeichneten sich aber insofern als Ortsbildprägend aus, als sie strukturell vom herkömmlichen Bebauungsmuster abweichen und grüne Durchblicke erlauben würden (a.a.O.). In dieser Hinsicht fallen die von der Vorinstanz festgestellten Beeinträchtigungen durch die Tiefgarageneinfahrten indes negativ ins Gewicht (vgl. E. 4.2.4 a.E.). Hinsichtlich des Situationswerts ist es im Übrigen nicht entscheidend, dass sich – wie der Beschwerdeführer auch mit seinem Parteigutachten vorbringt – an (nicht inventarisierten bzw. unter Schutz gestellten) Bauten in der näheren Umgebung zusammen mit dem Streitobjekt angeblich die baugeschichtliche Entwicklung ablesen lässt. Damit liegt noch kein Ensemble im Rechtssinn vor, das im Verbund mit

weiteren Schutzobjekten relevant wäre: Als Ensemble, welches einen rechtserheblichen Situationswert im Sinn des Natur- und Heimatschutzes zu begründen vermag, bezeichnet man eine Gruppe von Gebäuden und Aussenräumen, die in ihrem Zusammenhang eine besondere städtebauliche Qualität haben und als Gruppe wahrgenommen werden (VGr, 27. Januar 2022, VB.2021.00453, E. 5.4.2 mit Hinweisen). Aus welchem Blickwinkel die genannten Bauten zusammen wahrgenommen werden können, ist nicht ersichtlich. Insofern ist das Vorbringen des Beschwerdeführers hinsichtlich des Situationswerts nicht rechtserheblich. Mithin müssen in diesem Punkt keine weiteren Abklärungen vorgenommen werden.

E. 4.2.7

Somit ist für die streitbetroffene Siedlung – betreffend den Eigenwert und die Ortsbildprägung – je für sich allein und auch in Kombination von einem höchstens mittleren Grad der Schutzwürdigkeit auszugehen. Dies ist mit den tatsächlichen Feststellungen des Gutachtens der Denkmalpflege vereinbar. Betrachtet man den Kopfbau hingegen isoliert, muss – mit Blick auf die überzeugenden gutachterlichen Feststellungen – hingegen von einem gewissen Eigenwert (das Gutachten der Denkmalpflege begründet den Eigenwert des Streitobjekts unter anderem ausdrücklich mit der Gestaltung des Kopfbaus am X-Platz [vgl. E. 4.2.1]; die Vorinstanz anerkennt, dass hier die moderne Formensprache verwendet wurde [vgl. E. 4.1]) sowie von einem relativ hohen Situationswert ausgegangen werden.

E. 5.1

Dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung eines Denkmalschutzobjekts mittleren Schutzgrades stehen verschiedene Interessen gegenüber. Die Interessen sind gegeneinander abzuwägen.

E. 5.2

Der Beschwerdegegner und die Vorinstanz berücksichtigten gegen die Unterschützstellung zu Recht die Interessen an grösseren (Familien-)Wohnungen, an hindernisfreien Wohnungen, an der Verdichtung, an der Energieeffizienz, an der Einhaltung der lärmrechtlichen Anforderungen und an preisgünstigem Wohnraum sowie der Bereitstellung qualitativ hochwertiger Aussenräume als Beitrag zur Quartierentwicklung. Zur Kritik des Beschwerdeführers ist Folgendes zu bemerken: - Entgegen dem Beschwerdeführer ist ein Interesse an Familienwohnungen mit vier und mehr Zimmern fraglos gegeben. Ein solches Interesse darf für die Stadt Zürich als gerichtsnotorisch gelten (vgl. bereits VGr, 24. Oktober 2012, VB.2012.00151, E. 6.3.3). Auch an hindernisfreien Wohnüberbauungen besteht zweifellos ein öffentliches Interesse (vgl. Art. 8 Abs. 4BV; Art. 3 lit. c, Art. 4 und Art. 7 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen [BehiG]; § 239a PBG). - Gemäss Art. 17 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021 (zuvor: Art. 2 quater Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 [in der zum Zeitpunkt der strittigen Inventarentlassung geltenden Fassung]) setzt sich die Stadt aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein und verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen. Mit einem Neubau entstehen insgesamt mehr (und potenziell grössere) preisgünstige Wohnungen. Selbst wenn sie verglichen mit den bestehenden Wohnungen teurer würden, handelte es sich dennoch um

Wohnungen mit Kostenmiete, die zu Preisen unterhalb der Marktpreise vermietet würden und insofern als preisgünstig gelten können. - Das Interesse an der Verdichtung fällt gemäss verwaltungsgerichtlicher Praxis grundsätzlich jeweils nur relativ geringfügig in die Waagschale (vgl. VGr, 22. Dezember 2021, VB.2021.00093, VB.2021.00094, E. 6.2.1 mit Hinweisen). Unbeachtlich ist es indes nicht. Analoges gilt für das unbestreitbar bestehende öffentliche Interesse an energieeffizienten Bauten. - Es besteht auch ein gewisses Interesse an der Bereitstellung qualitativ hochwertiger Aussenräume. Die jetzigen Aussenräume werden mit den Tiefgarageneinfahrten zumindest beeinträchtigt (vgl. E. 4.2.2). Schliesslich überzeugt es auch, dass die Vorinstanz das Interesse der Mitbeteiligten als Genossenschaft darin sah, eine grössere Anzahl guter Wohnungen zur Verfügung stellen zu können. Hingegen ist die Lärmproblematik des Kopfbaus bzw. der ersten Zeile der streitbetroffenen Siedlung zwar nicht von der Hand zu weisen. Ob mit einem Neubau angesichts der erheblichen Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts (IGW) diesbezüglich eine bessere Lösung zu finden sein wird, ist allerdings höchst fraglich, zumal bei wesentlichen IGW-Überschreitungen keine Fenster lärmempfindlicher Räume bewilligt werden können (Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [USG] und Art. 39 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV]; vgl. VGr, 16. Dezember 2021, VB.2021.00157, E. 4.3.1 mit Hinweisen). Entgegen dem Beschwerdeführer ist in diesem Zusammenhang die Sachverhaltsermittlung zum Verkehrslärm allerdings nicht zu beanstanden und es ist auch keine Gehörsverletzung durch die Vorinstanz ersichtlich. Dies gilt insbesondere darum, weil die Inventarentlassung suspensiv bedingt ist und nur erfolgen darf, wenn das Neubauprojekt die für die Inventarentlassung massgeblichen öffentlichen Interessen – wozu insbesondere auch das Interesse am Schutz vor Lärm gehört – berücksichtigt.

E. 5.3

Mit Blick auf die Machbarkeitsstudie stellt es – entgegen dem Beschwerdeführer – keinen Mangel dar, dass die einzelnen Varianten nicht individuell gewichtet wurden. Eine rechtsgenügende Interessenabwägung ist auch so ohne Probleme möglich. Auch hier ist auf die suspensiv – auf den Zeitpunkt der Baufreigabe für rechtskräftig bewilligte Ersatzbauten – bedingte Inventarentlassung mit dem Erfordernis, die für die Inventarentlassung massgebenden Interessen zu berücksichtigen, hinzuweisen.

E. 5.4.1

Die integrale Unterschützstellung der Siedlung würde die Erstellung von mehr und in umweltrechtlicher Hinsicht verbessertem preiswertem Wohnraum verunmöglichen. Somit durfte die Vorinstanz die sehr grossen Interessen an einer Neubaumöglichkeit stärker gewichten als das grosse Interesse an der Erhaltung einer in geringem bis mittlerem Grad schutzwürdigen Wohnsiedlung.

E. 5.4.2

Zu einem anderen Ergebnis führt die Interessenabwägung hinsichtlich der Unterschützstellung des Kopfbaus des Streitobjekts. Der Kopfbau verfügt entsprechend den überzeugenden Ausführungen im Gutachten der Denkmalpflege über einen relativ hohen Situationswert. Zudem legt er – auch ohne den Erhalt der Zeilenbauten – eigenständig Zeugnis ab für die Anfänge des Neuen Bauens im Kontext des genossenschaftlichen Siedlungsbaus (vgl. E. 4.2). Der Grad der Schutzwürdigkeit des Kopfbaus des Streitobjekts ist – aufgrund der Kombination von Eigenwert und Situationswert – relativ hoch (vgl.

E. 4.2.6). Mit einer Inventarentlassung der Zeilenbauten lässt sich den einer Unterschutzstellung entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen weitgehend entsprechen (vgl. E. 5.2). Im Hinblick auf den Kopfbau wiegen letztere mithin nicht derart schwer, als dass sie das grosse öffentliche Interesse am Erhalt eines Schutzobjekts mit einer mittelgradigen Schutzwürdigkeit – geschweige denn einer relativ hochgradigen Schutzwürdigkeit wie hier – überwiegen würden. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich der Kopfbau in eine neue Überbauung integrieren liesse. Insofern erweist sich die Unterschutzstellung des markanten Kopfbaus an einer Lage, wo sich die Bewilligung eines Neubaus aus einer lärmschutzrechtlichen Perspektive ohnehin als schwierig erweisen würde, als verhältnismässig

E. 6

Damit ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Der Beschwerdegegner ist einzuladen, den Kopfbau des Streitobjekts an der E-Strasse 03, Vers.-Nr. 09, auf dem Grundstück Kat.-Nr. 05, unter Schutz zu stellen und den genauen Schutzzumfang festzulegen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Auf die Rüge der Verletzung des Koordinationsgebots – die im Zusammenhang mit der Frage nach dem Erhalt des Kopfbaus steht – muss bei diesem Ergebnis nicht mehr eingegangen werden.

E. 7.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten hälftig dem Beschwerdeführer sowie zu je einem Viertel dem Beschwerdegegner einerseits und der Mitbeteiligten andererseits aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

E. 7.2

Das Zusprechen einer Parteientschädigung kommt mangels überwiegenden Obsiegens einer Partei nicht infrage (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7.3

Die Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Rekursverfahren sind analog abzuändern: Sie sind hälftig dem Beschwerdeführer sowie zu je einem Viertel dem Beschwerdegegner einerseits und der Mitbeteiligten andererseits aufzuerlegen. Es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

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