

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00388 vom 19. November 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-11-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00388

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00388 du 19 novembre 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00388 del 19 novembre 2021

Regeste

Unterschutzstellung | Schutzzumfang einer Wohnsiedlung. Im Streit liegt, ob bei der streitbetroffenen Siedlung neben dem Aussenraum alle neun Häuserzeilen erhalten werden müssen, wie die Vorinstanz es verlangt hat. Die Beschwerdeführenden wenden sich zur Hauptsache gegen das Ergebnis der vorinstanzlichen Interessenabwägung zum Umfang der Unterschutzstellung (E. 3.2). 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 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. 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 (E. 4.3). Vorliegend hat die kommunale Behörde beim Verzicht auf die Unterschutzstellung der umstrittenen Häuserzeilen die relevanten Schutzziele bei der streitbetroffenen Siedlung unzulänglich berücksichtigt und sich insoweit von unsachlichen Überlegungen leiten lassen. Für die Bewahrung der Ensemblewirkung reicht nicht aus, nur die mittlere Häuserzeile mit der Tordurchfahrt unter Schutz zu stellen (E. 6.4). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2021.00388 VB.2021.00389 Urteil der 1. Kammer vom 19. November 2021
Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Sandra Wintsch (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Ersatzrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiber Jonas Alig. In Sachen 1. Stadtrat von Zürich, vertreten durch RA A, 2. Genossenschaft B, vertreten durch RA C, Beschwerdeführende, gegen Zürcher Heimatschutz ZVH, vertreten durch RA D, Beschwerdegegner, und 1. Genossenschaft B, vertreten durch RA C, 2. Stadtrat von Zürich, vertreten durch RA A, Mitbeteiligte, betreffend Unterschutzstellung, hat sich ergeben: I. Die bestehende Wohnsiedlung E im F-Quartier der Stadt Zürich ist als offene Randbebauung im Geviert zwischen der G-Strasse, dem H-Weg, der I-Strasse und dem J-Weg ausgestaltet. Auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01,

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerden nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig.

E. 1.2

Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist eine Gemeinde rechtsmittellegitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Der Beschwerdeführer 1 beruft sich auf eine Verletzung der Gemeindeautonomie, weshalb die Legitimation zur Beschwerdeerhebung zu bejahen ist. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45 mit Hinweisen). Die private Beschwerdeführerin 2 ist als vor der Vorinstanz unterlegene Grundeigentümerin ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.3

Die Vorinstanz hat die Sache an den Stadtrat zur vollständigen Unterschützstellung der Siedlung E zurückgewiesen. In den Erwägungen wurde dabei die Erhaltung der Substanz bei den umstrittenen beiden Gebäuden bzw. Häuserzeilen verlangt, soweit diese für das äussere Erscheinungsbild von Bedeutung ist.

E. 1.3.1

Rückweisungsentscheide gelten grundsätzlich als Zwischenentscheide. Sie sind ausnahmsweise dann als Endentscheide zu behandeln, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des höherinstanzlich Angeordneten dient (vgl. BGE 138 I 143 E. 1.2; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19a N. 65). Solches ist vorliegend nicht der Fall, weil der zuständigen Gemeindebehörde beim Substanzschutz im Gebäudeinnern noch Spielräume verbleiben, soweit die Schutzmassnahmen nicht für das äussere Erscheinungsbild von Bedeutung sind.

E. 1.3.2

Vielmehr handelt es sich bei der angefochtenen Rückweisung um einen Zwischenentscheid. Dieser kann in Anwendung von § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19 a Abs. 2 VRG dann angefochten werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) erfüllt sind. Das ist der Fall, wenn der Zwischenentscheid einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) bzw. 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).

E. 1.3.3

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt bei einem Rückweisungsentscheid, welcher – wie hier – der Gemeinde Vorgaben für einen denkmalpflegerischen Schutzentscheid macht, für diese ein nicht wiedergutzumachender Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG vor. Wehrt sich die Gemeinde dagegen, so ist auch die gleichzeitige Beschwerde von betroffenen privaten Beschwerdeführenden zulässig (vgl. zum Ganzen BGr, 16. August 2018, 1C_626/2017 und 1C_628/2017, E. 1.2 mit Hinweisen). Der Rekursentscheid vom 23. April 2021 ist daher auch unter diesem Gesichtspunkt anfechtbar.

E. 1.4

Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten.

E. 02

und 03 stehen drei parallele Reihen von Wohngebäuden zwischen G-Strasse und I-Strasse in der Längsausrichtung des Gevierts. Sie setzen sich aus insgesamt sieben Zeilen von Reiheneinfamilienhäusern (sog. Häuserzeilen) zusammen: eine Reihe mit drei Häuserzeilen entlang der G-Strasse plus je zwei Häuserzeilen bei den anderen beiden Reihen. Auf Kat.-Nrn. 04 und 05 ist je eine Häuserzeile quer dazu am Aussenrand der Schmalseiten des Gevierts angeordnet. Alle neun Häuserzeilen sind jeweils in 4- bzw.

4,5-Zimmer-Reihenhäuser unterteilt. Insgesamt umfasst die Siedlung 69 derartige Wohneinheiten. In der Mitte der Siedlung besteht ein zentraler Freiraum mit Spielplatz. Der Stadtrat von Zürich genehmigte am 6. November 2019 den Vertrag mit der Genossenschaft B als Eigentümerin der Siedlung E über die teilweise Unterschutzstellung. Von den neun Häuserzeilen werden gemäss dem vom Stadtrat genehmigten Vertrag sieben unter Schutz gestellt; weiter wird auch der Aussenraum der Siedlung geschützt. Bei der Reihe entlang der G-Strasse (d.h. auf Parzelle Kat.-Nr. 01) werden hingegen gemäss dem genehmigten Vertrag die zwei Häuserzeilen, die an der Ecke am H-Weg bzw. am J-Weg anstossen und insgesamt 13 Wohneinheiten umfassen, vom Schutzzumfang ausgenommen; dort wird nur die mittlere Häuserzeile unter Schutz gestellt. Anstelle der beiden nicht geschützten Häuserzeilen sollen Neubauten möglich sein. Gemäss Schutzvertrag ist die adäquate Integration der Neubauten unter Mitwirkung des Amtes für Städtebau, Denkmalpflege, sicherzustellen. II. Gegen diesen Beschluss rekurrierte der Zürcher Heimatschutz (ZVH) am 23. Dezember 2019 beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, subeventualiter sei die Vorinstanz einzuladen, die Siedlung E umfassend unter Schutz zu stellen. Das Baurekursgericht hiess den Rekurs am 23. April 2021 gut. Es hob den Beschluss des Stadtrats vom 6. November 2019 auf und lud den Stadtrat ein, alle Gebäude der Siedlung E unter Schutz zu stellen. III. Hiergegen erhoben der Stadtrat von Zürich (Verfahren VB.2021.00388) und die Genossenschaft B (Verfahren VB.2021.00389) mit separaten Eingaben vom 25. Mai 2021 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Sie beantragten unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Bestätigung des Stadtratsbeschlusses vom 6. November 2019. Die Genossenschaft B ersuchte am 31. Mai 2021 als Mitbeteiligte im Verfahren VB.2021.00388 um Gutheissung der Beschwerde und in prozessualer Hinsicht um Vereinigung der Verfahren. Die entsprechenden Anträge stellte tags darauf der Stadtrat als Mitbeteiligter im Verfahren VB.2021.00389. Das Baurekursgericht schloss mit Schreiben vom 3. Juni 2021 ohne weitere Bemerkungen auf Abweisung der beiden Beschwerden. Der ZVH beantragte am 28. Juni 2021 Erstreckung der Frist zur Einreichung einer Beschwerdeantwort. Mit Präsidialverfügung vom 1. Juli 2021 wurden die beiden Beschwerdeverfahren vereinigt und das Fristerstreckungsgesuch des ZVH abgewiesen. Mit Eingabe vom 7. Juli 2021 stellte der ZVH ohne weitere Bemerkungen Antrag auf Abweisung der beiden Beschwerden. Diese Eingabe wurde den Beschwerdeführenden am 1. Oktober 2021 zur Kenntnis zugestellt. Die Kammer erwägt: 1.

E. 2

Der Beschwerdeführer 1 beantragt einen Augenschein, weil die tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere die Wirkung von Sichtachsen innerhalb der Siedlung, den Akten nicht hinreichend entnommen werden könnten. Die Vorinstanz hat am 18. März 2021 einen Augenschein im Beisein der Parteien durchgeführt. Auf die bei dieser Gelegenheit gewonnenen Erkenntnisse darf auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren abgestellt werden (RB 1981 Nr. 2). Es ist zulässig, dass eine Rechtsmittelinstanz auf einen eigenen Augenschein verzichtet, wenn sich der massgebliche Sachverhalt aus dem vorinstanzlichen Augenschein beziehungsweise aus den übrigen Verfahrensakten mit ausreichender Deutlichkeit ergibt (VGr, 25. Oktober 2018, VB.2018.00262, E. 3.4; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 81). Das Protokoll des vorinstanzlichen Augenscheins und die bei den Akten befindlichen Dokumentationen belegen den Sachverhalt, insbesondere die Sichtachsen innerhalb der Siedlung, in genügendem Mass. Ausserdem hat die Beschwerdeführerin 2 dem Verwaltungsgericht weitere Fotografien zu den Sichtachsen eingereicht; diese führen allerdings nicht zu einem zusätzlichen Abklärungsbedarf. Ein Augenschein durch das Verwaltungsgericht ist deshalb für eine umfassende Beurteilung der Frage der Unterschutzstellung nicht erforderlich.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin 2 liess 1929/1930 die Wohnsiedlung E im südöstlichen Teil des Quartiers F erstellen. Sie ist nach ihren Angaben die einzige Siedlung in ihrem Eigentum. Die Grundstücke liegen in der Wohnzone W2b mit einer zulässigen Ausnützung von 45 %. Die Siedlung ist auf der West-, der Nord- und teilweise der Ostseite umgeben von Siedlungen der Genossenschaft K. Im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ist die Siedlung E beim Objektblatt L der Stadt Zürich als Teil der Genossenschaftssiedlungen im Gebiet M mit Gartenstadtcharakter und einem Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz) verzeichnet. Weiter ist diese Siedlung von der Stadt Zürich in das Spezialinventar der (genossenschaftlichen) F-Wohnsiedlungen aufgenommen worden. Nach Ansicht der Vorinstanz bildet dieses Spezialinventar kein kommunales Inventar im Sinne von § 203 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) und ist die Siedlung kein Schutzobjekt von überkommunaler Bedeutung.

E. 3.2

Im Streit liegt, ob bei der Siedlung E neben dem Aussenraum alle neun Häuserzeilen erhalten werden müssen, wie die Vorinstanz es verlangt hat. Die Beschwerdeführenden beantragen, auf den Schutz der beiden streitbetroffenen Häuserzeilen auf Kat.-Nr. 01 zu verzichten und den entsprechenden kommunalen Entscheid zu bestätigen. Die Schutzwürdigkeit der ganzen Siedlung bestreiten die Beschwerdeführenden an sich nicht. Sie wenden sich zur Hauptsache gegen das Ergebnis der vorinstanzlichen Interessenabwägung zum Umfang der Unterschutzstellung. Dabei erheben die Beschwerdeführenden auch Sachverhalts- und Gehörsrügen; die Vorinstanz habe gewisse Elemente der örtlichen Verhältnisse nicht berücksichtigt und sei auf einzelne Elemente ihrer Argumentation nicht eingegangen. Diese Rügen sind soweit erforderlich im Sachzusammenhang der nachfolgenden Beurteilung zu erörtern.

E. 4.1

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 die 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. 4.2

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 weiteren 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. 4.3

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 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. 4.4

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, Kommentar VRG, § 20 N. 85).

E. 4.5

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. 5.1

Der Stadtrat hat erstinstanzlich der Siedlung E einen bedeutenden Zeugenwert für den Wohn- und Siedlungsbau im F-Quartier zuerkannt, darin würden sich auch relevante gesellschaftliche Entwicklungen und der soziale Wandel im 20. Jahrhundert manifestieren. Zum F-Quartier wurde für die Entstehungszeit der Siedlung E (1929-1930) beigefügt, dass es sich in der Zwischenkriegszeit zu einem Gartenstadt-Quartier des genossenschaftlichen Wohnungsbaus entwickelt habe. Dabei stützte sich der Stadtrat auf eine denkmalpflegerische Würdigung des Amts für Städtebau der Stadt Zürich (AfS) vom September 2016. Diese Würdigung enthält folgende Aufzählung als konstituierende Elemente der betroffenen Siedlung, die beibehalten 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 Rundbogeneingangstoren; - die mittige Öffnung der Siedlung gegenüber der I-Strasse (als Kontrast zu den Eingängen mit den Torbögen); - der zentrale Freiraum der Siedlungsanlage als Ort für sozialen Austausch; - das Konzept von Vorgarten- und Hausgartenbereichen; die Vorgärten auf der Erschliessungsseite der Häuserzeilen, die Hausgärten auf der gegenüberliegenden Seite. In der Würdigung des AfS wird empfohlen, Projekte im Rahmen einer Machbarkeitsstudie für bauliche Entwicklungsmöglichkeiten aus dem Bestand und mit Rücksichtnahme auf die wertvolle Siedlungsanlage zu entwickeln. Projekte sollten 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 gewahrt 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.

E. 5.2

Die Vorinstanz hat die Siedlung E als ein in hohem Mass schutzwürdiges Ensemble betrachtet. Sie hat die Schutzwürdigkeit der Siedlung unabhängig von einem Vergleich mit der Gründersiedlung F der K-Genossenschaft im selben Quartier bekräftigt, deren Schutz Gegenstand von VB.2018.00103 (in der Sache bestätigt mit BGE 147 II 125) war. Nach Ansicht der Vorinstanz sind bei der Siedlung E nicht nur die strukturellen Elemente (vgl. oben E. 5.1) erhaltenswert, wobei sie nochmals die strenge Symmetrie der Anlage angesprochen hat. Vielmehr hat die Vorinstanz auch dem einheitlichen Erscheinungsbild der Siedlung einen zentralen Wert zugebilligt; dieser mache deren Eigenart und Identität aus und darin manifestiere sich die Zusammengehörigkeit der Siedlung. Sie sei als Ensemble hervorragend erhalten geblieben. Weiter hat die Vorinstanz das Bebauungskonzept der Siedlungsanlage hervorgehoben. Es sei relativ kleinräumig und kompakt und werde treffend mit der Wendung "klosterähnliche Abgeschlossenheit" umschrieben. In dieses Bebauungskonzept seien die beiden umstrittenen Häuserzeilen integriert und namentlich für das innere Siedlungsbild von Bedeutung.

E. 5.3

Wie erwähnt, ziehen die Beschwerdeführenden die Schutzwürdigkeit der Siedlung E nicht grundsätzlich in Zweifel. Der Beschwerdeführer 1 beanstandet aber, dass die Vorinstanz den Katalog der für den Schutzwert konstituierenden Merkmale der Siedlung mit einer eigenen Begründung ergänzt habe. Er vertritt die Ansicht, die denkmalpflegerische Bedeutung dieser Siedlung sei geringer als jene der vorerwähnten Gründersiedlung der K-Genossenschaft einzustufen. Entgegen der Vorinstanz handle es sich bei der Siedlung E nicht um ein hochgradig schutzwürdiges Objekt. Die Beschwerdeführerin 2 kritisiert, dass die Vorinstanz der Siedlung E einen gleich hohen Stellenwert wie der Gründersiedlung der K-Genossenschaft einräume. Sie wirft der Vorinstanz auch vor, das im Bericht des AfS genannte Element der Symmetrie dahingehend umgedeutet zu haben, dass in der ganzen Siedlung ähnliche Reihenhaustypen bestünden.

E. 5.4

Bei der Siedlung E als Ensemble geht es um eine bei der Erstellung gemeinsam geplante Gruppe von Gebäuden und Aussenräumen, die im Zusammenhang eine besondere städtebauliche Qualität haben und als Gruppe wahrgenommen werden. Die von der Vorinstanz betonten schutzwürdigen Elemente des einheitlich wirkenden Erscheinungsbilds und des besonderen Bebauungskonzepts bei der Siedlung E werden im Bericht des AfS anerkannt, auch wenn sie dort nicht explizit im zusammenfassenden Katalog der konstituierenden Elemente erscheinen. Der von der Vorinstanz dabei verwendete Ausdruck der klosterähnlichen Abgeschlossenheit der Siedlung ist wörtlich diesem Bericht entnommen. Mit diesen Merkmalen hat die Vorinstanz die ersten beiden Punkte des Katalogs der konstituierenden Elemente der Siedlung in zulässiger Weise präzisiert und entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin 2 nicht umgedeutet. Dabei konnte sich die Vorinstanz als Fachgericht (vgl. dazu VGr, 21. Januar 2016, VB.2015.00380, E. 4.5.2 mit Hinweisen) nicht nur auf Aussagen im Bericht des AfS stützen, sondern insbesondere auch auf ihre eigenen Wahrnehmungen anlässlich des Abteilungsauseinanders. Ausserdem lässt sich der Bericht des AfS nicht anders verstehen, als dass er der ganzen Siedlung E als

Ensemble und nicht nur einzelnen Häuserzeilen dieser Siedlung samt Aussenraum die denkmalpflegerische Schutzwürdigkeit zubilligt. Daran ändert nichts, dass der erwähnte Katalog im vierten Punkt bloss die strassenbegleitenden Häuserzeilen mit den Rundbogeneingangstoren nennt und die umstrittenen Häuserzeilen nicht über solche verfügen. Vielmehr wird auch im erstinstanzlichen Beschluss auf die bemerkenswerte Einheit und Geschlossenheit der bestehenden Wohnanlage hingewiesen. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die erstinstanzliche Sachverhaltsabklärung zur Schutzwürdigkeit als ausreichend erachtet und dennoch die präzisierenden Feststellungen in dieser Hinsicht getroffen hat. Im Ergebnis hat die Vorinstanz den Eigenwert der Siedlung E zu Recht auch wegen der besonderen baulichen Ensemblegestaltung bejaht.

E. 5.5

Die Rügen der Beschwerdeführenden beziehen sich weiter auf den Grad der Schutzwürdigkeit und somit auf die Frage, ob es sich um ein Objekt von geringer, mittlerer, hoher oder besonders hoher Schutzwürdigkeit handelt. Der ISOS-Eintrag rechnet das Gebiet M – und damit auch die Siedlung E als Teil davon – zu den am besten erhaltenen und architekturhistorisch wertvollsten Siedlungen im südlichen Hangbereich des F-Quartiers. Daraus ergibt sich ein hoher Stellenwert dieser Siedlung für das schützenswerte Ortsbild. Bereits das vom AfS im Jahr 2006 erstellte Spezialinventar der F-Wohnsiedlungen geht bei der Siedlung E von einer beeindruckenden Anlage aus und empfiehlt eine Erhaltung der Gesamtanlage in Struktur und Substanz. Zwar äussert sich der Bericht des AfS vom September 2016 nicht ausdrücklich zum Grad der Schutzwürdigkeit bei der Siedlung E. Auch aus den darin enthaltenen Aussagen durfte die Vorinstanz aber dennoch ohne Weiteres auf einen hohen Schutzgrad schliessen. So wird im Bericht des AfS ein Quervergleich bei dieser Siedlung mit der Gründersiedlung der K-Genossenschaft angestellt und von einer wertvollen Siedlungsanlage gesprochen (vgl. oben E. 5.1). Bei der Gründersiedlung der K-Genossenschaft wurde im Urteil VB.2018.00103 vom 17. Januar 2019 eine hochrangige Schutzwürdigkeit angenommen (a.a.O., E. 6.6.5). Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass die Stadt Zürich noch im Rechtsmittelverfahren vor Bundesgericht um die Unterschutzstellung der Gründersiedlung der K-Genossenschaft eine denkmalpflegerische Vergleichbarkeit der beiden Schutzobjekte in den Raum gestellt hatte. Das Bundesgericht hat allerdings erwogen, es wäre nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht der Siedlung E keinen ähnlich hohen Zeugenwert wie der Gründersiedlung der K-Genossenschaft zuerkannt habe (BGr, 25. August 2020, 1C_128/2019 und 1C_134/2019, E. 7.5). Diese Erwägung ist jedoch damit vereinbar, dass die Vorinstanz bei der Siedlung E ebenfalls einen hohen Grad der Schutzwürdigkeit angenommen hat. Die Beschwerdeführenden bringen nicht konkret vor, inwiefern die Qualität des Ensembles oder der Erhaltungszustand vermindert sein soll. Nachfolgend ist daher davon auszugehen, dass die Schutzwürdigkeit der Siedlung E als Ensemble im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c PBG als hoch einzustufen ist.

E. 6.1

Die Vorinstanz hat berücksichtigt, dass die Ausklammerung der umstrittenen zwei Häuserzeilen vom Schutzzumfang im kommunalen Entscheid bzw. im Schutzvertrag gestützt auf das gleichlautende Ergebnis der privaten Machbarkeitsstudie der Grundeigentümerin erfolgt war. Diese Studie war von Vertretern der städtischen Denkmalpflege und Gartendenkmalpflege im Rahmen eines kooperativen Verfahrens mit der Stadt Zürich begleitet worden. Demgegenüber nahm die Vorinstanz an, mit Ersatzbauten ginge das

charakteristische äussere Erscheinungsbild der Siedlung verloren. Dabei bezog sich die Vorinstanz namentlich auf die Schutzkriterien der Symmetrie, des äusseren, einheitlichen Erscheinungsbilds und des besonderen Bebauungskonzepts mit der Abgeschlossenheit der Siedlung (vgl. dazu oben E. 5). Ersatzbauten an den umstrittenen Standorten würden auf den Sichtachsen weit in die Siedlung hinein als Fremdkörper wirken und insbesondere das innere Siedlungsbild stören. Das Ensemble würde aufgelöst und als augenscheinlich unvollständig und lückenhaft wahrgenommen. Die Grundeigentümerschaft strebe an, mit Neubauten an der G-Strasse anstelle der umstrittenen Häuserzeilen alters- und behindertengerechte Geschosswohnungen, ein Büro für die Verwaltung, einen Gemeinschaftsraum, eine Tiefgarage und eine zentrale Wärmeerzeugung zu realisieren; diese Bedürfnisse seien nachvollziehbar. Trotzdem würden die Entwicklungsbedürfnisse die damit einhergehende Minderung des Schutzwerts nicht rechtfertigen. Auch überwiegende öffentliche Interessen, die gegen die vollständige Unterschutzstellung sprechen würden, seien weder geltend gemacht noch ersichtlich.

E. 6.2

Die Beschwerdeführenden rügen, die Vorinstanz habe den Sachverhalt zur Einsehbarkeit der umstrittenen Häuserzeilen im Innenraum der Siedlung unzutreffend festgestellt, indem sie diese Sichtverbindungen überbewertet habe (vgl. auch oben E. 2). Dem angefochtenen Entscheid liegt zugrunde, dass die mittlere der drei Gebäudereihen in der Längsausrichtung der Siedlung mit den beiden Häuserzeilen im Innenraum teilweise die Sicht von der Blockrandbebauung auf die jeweils gegenüberliegende Hofseite verdeckt. Das gilt entsprechend auch für die Sicht von inneren Erschliessungsstrassen bzw. -wegen auf die umstrittenen Häuserzeilen. Entscheidend für die Sichtverhältnisse im Innenraum der Siedlung ist der zentrale Freiraum, um den herum die ganze Siedlung angelegt ist. Von letzterem aus sind die beiden umstrittenen Häuserzeilen gemäss den bei den Akten liegenden Plänen und Fotografien ohne Weiteres und auch nicht als blosser Hintergrund einsehbar. Darüber hinaus weitet der zentrale Freiraum die diagonalen Sichtverbindungen im Innenraum der Siedlung aus. Aus den erwähnten Fotografien lässt sich auch schliessen, dass der Zwischenraum zwischen vorhandenen Gehölzen ebenfalls genügende Durchblicke auf die umstrittenen Häuserzeilen ermöglicht. Insgesamt erweist sich die vorinstanzliche Würdigung des Sachverhalts, wonach die umstrittenen beiden Häuserzeilen auf den Sichtachsen weit in die Siedlung hinein wahrnehmbar sind, nicht als unzutreffend.

E. 6.3

Weiter beanstanden die Beschwerdeführenden, die Vorinstanz sei auf die privaten Interessen der Beschwerdeführerin 2 an der baulichen Entwicklungsmöglichkeit bei der Siedlung und auf das öffentliche Interesse an einer städtebaulichen Aufwertung der G-Strasse mittels Neubauten anstelle der umstrittenen Häuserzeilen ungenügend eingegangen. Dieser Vorwurf ist unbegründet. Die vorinstanzlichen Erwägungen zu den damit ins Feld geführten Interessen sind zwar knapp, aber ausreichend. In der Sache kommt den fraglichen Interessen durchaus ein gewisses Gewicht zu. Namentlich würden die von der Beschwerdeführerin 2 geplanten kleineren Geschosswohnungen in allfälligen Ersatzbauten zu einer Erhöhung der Anzahl Wohneinheiten auf dem Areal und zu einer Verdichtung des bestehenden Wohnraums führen. Die bauliche Verdichtung bzw. der haushälterische Umgang mit dem Boden (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a bis sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a bis des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG]) sind bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen (BGE 147 II 125 E. 9.3). Auch die Anliegen an

einem verbesserten Lärmschutz und an einem ökologischen Heizungsersatz im Rahmen der Neubauten an der G-Strasse sind beachtlich. Weiter ist zutreffend, dass entlang dieser Strasse bei der Siedlung E Lärmschutzwände angeordnet sind, welche für die Tordurchfahrt in die Siedlung hinein unterbrochen werden. Die Lärmschutzwände sind indessen mit Glastüren jeweils auf Höhe der Hauseingänge ausgestattet und teilweise begrünt. Diese Situation wurde beim vorinstanzlichen Augenschein fotografisch dokumentiert. Entgegen den Beschwerdeführenden verliert die Siedlung E wegen dieser Lärmschutzwände nicht in erheblicher Weise den visuellen Bezug zum öffentlichen Raum. Dennoch sind die städtebaulichen Interessen an einer Aufwertung des Strassenraums als kommunale Interessen ebenfalls in die Interessenabwägung einzubeziehen.

E. 6.4

Grundsätzlich verstösst es weder gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip noch gegen die Gemeindeautonomie, wenn eine Rechtsmittelinstanz entgegen der Gemeinde eine vollumfängliche Unterschutzstellung verlangt, sofern keine mildere Massnahme die Schutzziele genügend sicherzustellen vermag (vgl. oben E. 4.5). Vorliegend hat die kommunale Behörde beim Verzicht auf die Unterschutzstellung der umstrittenen Häuserzeilen die relevanten Schutzziele bei der Siedlung E unzulänglich berücksichtigt und sich insoweit von unsachlichen Überlegungen leiten lassen. Für die Bewahrung der Ensemblewirkung reicht es entgegen den Beschwerdeführenden nicht aus, bei den Häuserzeilen an der G-Strasse nur die mittlere mit der Tordurchfahrt unter Schutz zu stellen. Zwar wurde bei der Gründersiedlung der K-Genossenschaft trotz der hohen Schutzwürdigkeit die Möglichkeit offen belassen, nicht jedes Gebäude integral unter Schutz zu stellen (vgl. BGE 147 II 125 E. 10.4). Jene Siedlung weist aber verschiedene Haustypen und kein vergleichbar geschlossenes Bebauungskonzept auf wie die Siedlung E. Auch der Umstand, dass beide Siedlungen unter Schutz gestellt werden, eröffnet der Gemeinde angesichts der Schutzziele für die Siedlung E und des hohen Grads der Schutzwürdigkeit keinen Spielraum, um bei dieser nur eine Auswahl der Häuserzeilen unter Schutz zu stellen. Die Interessen an einer baulichen Verdichtung und an einer städtebaulichen Aufwertung des Strassenraums vermögen am betroffenen Standort ebenfalls keine bloss teilweise Unterschutzstellung der Häuserzeilen zu rechtfertigen. Die Vorinstanz hatte damit keinen Anlass zu prüfen, ob ergänzende Vorgaben für Ersatzbauten allenfalls eine ausreichende mildere Massnahme bilden würden. Im Übrigen lässt die vollständige Unterschutzstellung dieser Siedlung die bisherige Wohnnutzung und bauliche Veränderungen im Gebäudeinnern, welche die Schutzziele nicht tangieren, zu. Der angefochtene Entscheid ist für die Beschwerdeführerin 2 zumutbar, selbst wenn ihre Umbau-Anliegen nur mit erheblichen Abstrichen im baulichen Bestand realisierbar sein sollten. Insgesamt ist das öffentliche Interesse an der Unterschutzstellung auch der umstrittenen beiden Häuserzeilen höher zu gewichten als die entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen. Der angefochtene Entscheid erweist sich als rechtskonform.

E. 7

Demnach sind die Beschwerden abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Bei diesem Ergebnis steht ihnen keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Auch dem Beschwerdegegner ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, zumal er eine solche nicht beantragt hat und ihm kein besonderer Aufwand im Verfahren vor Verwaltungsgericht entstanden ist (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 8

Da der vorinstanzliche Rückweisungsentscheid einen Zwischenentscheid darstellt (vgl. oben E. 1.3), ist der vorliegende Rechtsmittelentscheid seinerseits ein Zwischenentscheid im Sinn von Art. 90 ff. BGG (vgl. Bertschi, Kommentar VRG, § 19a N. 32). Er lässt sich also bloss gemäss den Voraussetzungen von Art. 92 f. BGG direkt beim Bundesgericht anfechten.

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