



G.-Nr. R1S.2017.05018
BRGE I Nr. 0001/2018

Entscheid vom 12. Januar 2018

Mitwirkende Abteilungspräsident Walter Linsi, Baurichter Claude Reinhardt, Baurichter
 Jürg Trachsel, Gerichtsschreiberin Karin Rüschi

in Sachen **Rekurrent**
 Zürcher Heimatschutz ZVH, Eichstrasse 29, 8045 Zürich

gegen **Rekursgegner**
 1. Stadtrat von Zürich, Stadthaus, 8022 Zürich

Mitbeteiligte
 2. Familienheim-Genossenschaft Zürich (FGZ), Schweighofstrasse 193,
 8045 Zürich

betreffend Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 14. Dezember 2016; Verzicht auf
 Unterschutzstellung; Inventarentlassung sowie Inventarergänzungen betref-
 fend Wohnsiedlungen und Gartenanlagen, Jakob-Peter-Weg 1 - 45, Marga-
 retenweg 1 - 27, Pappelstrasse 5 - 29, Friesenbergstrasse 220, Schweig-
 hofstrasse 287 - 289, 293 - 335, 300 - 304, 308 - 318, 322 - 326 und 330 -
 334, Schweighofstrasse 294, 294a und 296, Friesenbergstrasse 220,
 Schweighofstrasse 287 - 335 und 300 - 334, Zürich 3 - Wiedikon

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 14. Dezember 2016 stellte der Stadtrat von Zürich unter anderem die folgenden Objekte der Wohnsiedlung der Familiengenossenschaft Zürich (FGZ) im Friesenberg nicht unter Schutz bzw. entliess diese aus dem Inventar der Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung (Dispositivziffern 1 und 2):

- 1. Bauetappe: Jakob-Peter-Weg 1-45, Margaretenweg 1-27, Pappelstrasse 5-29 und 2-26 auf den Grundstücken Kat.-Nrn. WD2978 und WD2980 mitsamt den zugehörigen Gartenanlagen;
- 2. Bauetappe: Friesenbergstrasse 220, Schweighofstrasse 287-289, 293-335, 300-304, 308-318, 322-326 sowie 330-334 auf den Grundstücken Kat.-Nrn. WD7764, WD7771, WD7772, WD7774 mitsamt den zugehörigen Gartenanlagen;
- ehemaliges FGZ Genossenschaftshaus, Schweighofstrasse 294, 294a und 296 auf dem Grundstück Kat.-Nr. WD2729.

B.

Gegen diesen Beschluss erhob der Zürcher Heimatschutz ZVH mit Eingabe vom 13. Januar 2017 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung der Dispositiv Ziffern 1 und 2 des angefochtenen Beschlusses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

C.

Mit Verfügung vom 18. Januar 2017 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Die Familiengenossenschaft Zürich (FGZ) wurde von Amtes wegen als Mitbeteiligte in das Rekursverfahren aufgenommen.

D.

Der Stadtrat von Zürich schloss in seiner Vernehmlassung vom 10. Februar 2017 auf Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Rekurrenten. Die Mitbeteiligte liess sich mit Eingabe vom 9. Februar 2017 vernehmen und beantragte ebenfalls die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Rekurrenten.

E.

Auf Begehren des Rekurrenten wurde ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt. Die Replik datiert vom 6. März 2017; die Dupliken des Stadtrates von Zürich und der Mitbeteiligten jeweils vom 28. März 2017.

F.

Mit Eingabe vom 31. März 2017 reichte der Rekurrent eine Triplik ein. Die Quadruplik der Mitbeteiligten datiert vom 19. April 2017. Der Stadtrat von Zürich verzichtete stillschweigend auf die Einreichung einer Quadruplik.

G.

Am 4. April 2017 wurde in Anwesenheit der Parteien ein Augenschein auf dem Lokal durchgeführt.

H.

Auf die Vorbringen der Parteien sowie auf die anlässlich des Lokaltermins gemachten Feststellungen wird, soweit für die Entscheidung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Gemäss § 338b lit. a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sind gesamtkantonal tätige Vereinigungen, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, zum Rekurs gegen Anordnungen und Erlasse berechtigt, soweit sie sich auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 PBG stützen. Der Rekurrent erfüllt diese Voraussetzungen unbestrittenermassen. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.1.

Die streitbetroffenen Liegenschaften sind Teil der Wohnsiedlung Friesenberg, welche gesamthaft 24 Etappen umfasst. Sie sind allesamt zwischen 1925 und 2014 durch die FGZ erstellt worden. Die in sich geschlossene Siedlung entlang der Schweighofstrasse bildet dabei die 1. und 2. Etappe der Überbauung (erbaut: 1924-1926). Es handelt sich um ein durch die Schweighofstrasse zweigeteiltes Areal. Die 1. Bauetappe umfasst dabei die Grundstücke Kat.-Nrn. WD2980 und WD 2978 mit den Gebäuden Vers.-Nrn. 2274, 2279, 2280, 2283, 2285, 2287, 2289, 2291, 2293, 2295, 2297, 2302, 2309, 2314, 2317, 2318, 2323 und 2328. Die 2. Bauetappe besteht aus den Grundstücken WD7764, WD7771, WD7772 und WD7774 mit den Gebäuden Vers.-Nrn. 2427, 2430, 2435, 2438, 2441, 2446, 2451, 2456, 2459, 2462 und 2465.

Die Siedlung grenzt im Norden an den Margaretenweg, im Westen an die Känguruwiese sowie an Gebäude der 3. Bauetappe, im Südosten an die Friesenbergstrasse und im Nordosten an den jüdischen Friedhof.

Die 1. Bauetappe liegt unterhalb der Schweighofstrasse direkt neben der Bahnstation "Schweighof". Die 2. Bauetappe verläuft entlang beider Seiten der Schweighofstrasse.



Die Grundstücke sind der Wohnzone W2b mit einer zulässigen Ausnützung von 45 % zugewiesen.

2.2.

Die streitbetroffene Siedlung ist in einem im Jahre 2006 durch die Denkmalpflege der Stadt Zürich erstellten Spezialinventar über die gesamten FGZ-Siedlungen am Friesenberg (act. 5.3) verzeichnet. Im Inventar ist die Siedlung als beeindruckende Anlage mit ländlichem Charakter bei fast vollständiger Erhaltung der Originalsubstanz umschrieben. Bemerkenswert seien die stadträumlichen, typologischen und architekturhistorischen Qualitäten. Durch die Stellung der äusseren Gebäude ergebe sich eine dörfliche Einheit. Diese Wirkung werde durch die stark befahrene Schweighofstrasse heute abgeschwächt. Die Grundstücks- und Gebäudegrössen seien für eine Genossenschaftssiedlung ungewöhnlich gross; die Gärten würden zusammenhängende Grünräume bilden; grosse Walmdächer mit markanten Giebeln im Heimatstil zeichneten die Gebäude aus. Empfohlen werde eine weitgehende Erhaltung der Gesamtanlage in Struktur und Substanz. Die Gebäudestruktur und die Dachlandschaft seien dabei spezifisch zu schonen.

3.1.1

Die Mitbeteiligte stellte ein Provokationsbegehren im Hinblick auf eine allfällige Neuüberbauung der Grundstücke.

Die Vorinstanz hat deshalb zur Beurteilung der Schutzwürdigkeit ein denkmalpflegerisches Gutachten bei der Denkmalpflege der Stadt Zürich (act. 5.6) in Auftrag gegeben.

Gemäss den Ausführungen im Gutachten liegen die ersten beiden Baetappen der Gründersiedlung der FGZ im nördlichen Bereich des Friesenbergs, der sich am Fusse des Uetlibergs von der Sihl bis zum Triemlispital hinziehe und einst durch Lehmgruben und Backsteinfabriken von der Stadt abgetrennt gewesen sei. Es handle sich um ein ausgesprochenes Wohnquartier, dessen wichtigste Bauträger die städtische Stiftung für Wohnfürsorge für kinderreiche Familien und die FGZ seien. An den Schmalseiten werde der Quartierstreifen durch die Uetliberg- und die Birmensdorferstrasse begrenzt. Die mitten durch das Quartier führende Schweighofstrasse bilde das eigentliche Rückgrat des Friesenbergs. Von diesem würden Strassen und Wege abgehen, die der Erschliessung der einzelnen Siedlungsgruppen dienten. Im nordwestlichen Teil des Friesenbergs durchschneide die 1875 eingeweihte Bahnlinie der Uetlibergbahn das Quartier.

Der Friesenberg habe sich in der Zwischenkriegszeit zu einem eigenständigen Gartenstadt-Quartier nach englischem Vorbild entwickelt. Durch Grünflächen, Bachläufe und lediglich fünf Meter breite Wohnstrassen räumlich gegliedert, verfüge das Quartier über eigene Infrastrukturbauten wie ein Genossenschaftshaus, Kindergärten, Schulen, Läden und eine Kirche. Die hellen Reihenhaussiedlungen der FGZ, welche bis zum 2. Weltkrieg erstellt worden seien, verliehen dem Quartier einen unverwechselbaren Charakter.

Mit Bezug auf die städtebauliche Bedeutung hält das Gutachten fest, dass die erste Bauetappe auf der "Grünen Wiese" projektiert worden sei. Die beiden parallel angeordneten Erschliessungsstrassen orientierten sich jedoch eindeutig am benachbarten jüdischen Friedhof und nähmen jeweils in den Randbereichen einen Richtungswechsel vor, so dass sie rechtwinklig auf die begrenzende Friesenberg- und Margaretenstrasse zu stehen kämen. Zu diesen Hauptverkehrsachsen würden die in der Falllinie des Hanges verlaufenden, inneren Erschliessungsstrassen parallel geführt. Eine auf die Platzmitte hin angelegte Hauptachse bilde die nahezu natürliche Fortsetzung der diagonal zur Bahnlinie angelegten Erschliessungswege des jüdischen Friedhofs. Die versetzte Anordnung der längsten Hauszeilen stehe ganz im Dienste der Raumbildung, welche die zentrale Funktion des Platzes als soziale Mitte der Wohnsiedlung stärke. Dieses abstrakte, auf das Wegsystem und die Grundstücksgrenze zum Friedhof sowie auf die Hauptverkehrsachse bezogene Siedlungslayout habe eine Folie gebildet, auf welcher der Architekt Fritz Reiber drei Hauszeilen von unterschiedlicher Länge und abweichender Typologie entwickelt habe. Zwischen Margaretenweg und Friesenbergstrasse würden sich die parallel situierten Hauszeilen mit drei übereinanderliegenden Etagenwohnungen und zwei traufseitig anschliessenden Reiheneinfamilienhäusern um eine zentrale Platzanlage gruppieren. Einzig die strassenbegleitenden Reiheneinfamilienhäuser mit drei und zwei Einheiten entlang der Friesenbergstrasse und am Margaretenweg seien senkrecht zur Geländeneigung platziert, während die Doppelreiheneinfamilienhäuser den parallelen Abschluss zur Einfriedung des Friedhofes bildeten. Die Kreuzgiebelstellung und die unterschiedlichen Firshöhen würden zu einer Belebung der Dachlandschaft führen, die im städtebaulichen Kontext als wichtiges Instrument der optischen Orientierung dienen. Die unterschiedlichen Wohnungs- und Haustypen seien stets am nördlichen oder östlichen Grundstücksrand zu Zeilen zusammengefasst, so dass die grossen Pflanzgärten eine Südwestorientierung erhielten, während die schmalen Ziergärten einen Übergangsbereich zu den Erschliessungsstras-

sen bildeten. Die rechteckige Platzanlage bezeichne als Gemeinschaftsbe-
reich und sozialer Treffpunkt den Schwerpunkt der gesamten Siedlungsan-
lage.

Die teils versetzte Anordnung der längsten Hauszeilen erzeuge einen be-
grünten Landschaftsraum mit vielfältigen räumlichen Bezügen und Blick-
achsen. Aufgrund der orthogonalen Erschliessungsstruktur und der aus der
Zeilenbauweise resultierenden Raumbildung lasse sich eine enge Ver-
wandtschaft mit der Siedlung Freidorf Muttenz (1919 - 1921) von Hannes
Meyer erkennen. Die Gartensiedlung der FGZ gehöre auch in eine Entwick-
lungsreihe mit der Genfer "Cité Jardin de L`Avenue d`Aire" (1920 - 1923)
des Architekten Arnold Hoechel.

Das Gutachten hält sodann fest, dass der Anspruch der Typisierung der
Wohnungsgrundrisse mit insgesamt drei unterkellerten Wohn- und Hausty-
pen gelöst worden sei. Es handle sich dabei um ein Doppeleinfamilienhaus,
ein Reiheneinfamilienhaus mit drei Wohneinheiten und um ein dreige-
schossiges Mehrfamilienhaus, dass seitlich von zwei Doppeleinfamilien-
häusern im Kreuzgiebel flankiert werde. Die bauliche Vereinigung des drei-
geschossigen Mehrfamilienhauses mit zwei zweigeschossigen Reihenein-
familienhäusern sei als aussergewöhnlich zu bezeichnen. Die Zusammen-
fassung zweier unterschiedlicher Typologien – das Einfamilienhaus mit
Garten im Flachbau und die Etagenwohnung im Hochbau – müsse vor dem
Hintergrund der Kontroverse um die beste Wohnform und die kostengüns-
tigste Wohnungsproduktion gesehen werden. Die Grundrisstypologie sei
als konventionell zu bezeichnen. Der Gartenraum könne nur über eine
Treppe im Keller erreicht werden.

Der neoklassizistische Einfluss der sachlichen Formensprache des Heimat-
stils zeige sich bereits in der symmetrischen Anordnung der drei Gebäude-
volumen. Zu den Stilelementen gehörten auch die hohen Walmdächer mit
den markanten Giebelfeldern, die durch ein Rundbogenfenster akzentuiert
seien. Die Reihung der stehenden, durch Abflussrohre vertikal gegliederten
Dachlukarnen erzeuge Bilder einer ländlichen Idylle, die zugleich einen
kleinstädtlichen Charakter annehme. Zum kleinstädtlichen Charakter der
FGZ-Siedlungen trügen auch die vorspringenden Treppenhausrisalite der
Mehrfamilienhäuser bei, die oben mit einem kräftigen Architrav abge-
schlossen seien und denen gartenseitig ein gerundeter Balkon mit Sta-
ketengeländer als Pendant entspreche.

Der Bau der FGZ-Siedlung falle in die Periode des gemeinnützigen Wohnungsbaus von 1921 - 1925, als fast ausschliesslich Baugenossenschaften als Wohnbauträger aufgetreten seien. Die Gründersiedlung der FGZ sei nicht nur die erste, am Friesenberg erstellte Wohnsiedlung, sie gehöre zugleich auch in die Pionierphase des genossenschaftlichen Wohnungsbaus, der die Arbeiterschaft mit ihrem durch die Gewerkschaften und linken Parteien geformten politischen Selbstverständnis zum wichtigen Akteur auf dem Wohnungsmarkt gemacht habe. Die FGZ Gründersiedlung gelte nicht nur als "Herz" und "Perle" des Friesenbergs, sondern zugleich als exemplarisches Versuchsmodell für die Ausrichtung der sozialdemokratisch geprägten Planungspolitik, die mit dem Gartenstadtmodell auf den ökonomischen Zwang zur maximalen Parzellen-Ausnutzung verzichtete.

3.1.2.

Im Weiteren wurde bereits im Jahre 2008 eine Freiraum-Analyse der FGZ-Siedlungen durch das Büro für Gartendenkmalpflege der Stadt Zürich erstellt (act. 5.5). Bezüglich der hier strittigen 1. und 2. Bauetappe kommt die Analyse zum Schluss, dass gerade die Gärten der 1. Bauetappe am ehesten dem englischen Ideal einer Gartenstadt entsprächen. Die weiträumigen Hausgärten und liebevoll gepflegten Vorgärten würden die Siedlung wesentlich prägen. Die Bebauung trete gegenüber dem allgegenwärtigen Grün der Gärten zurück. Nachteilig zu vermerken seien die vernachlässigten Gärten entlang des Margaretenweges und die aufgrund der hohen Lärmbelastung hermetisch wirkend abgeriegelten Gärten entlang der Schweighofstrasse.

3.2.

Der Stadtrat verzichtete in der Folge auf eine Unterschutzstellung der 1. und 2. Bauetappe der FGZ Siedlung mitsamt den zugehörigen Gärten und dem ehemaligen Genossenschaftshaus.

Er begründete seinen Entscheid zusammengefasst damit, dass die in zwei Bauetappen erstellte FGZ-Gründersiedlung ein wichtiger Zeuge des genossenschaftlichen Wohnungsbaus sei, welcher innerhalb des Siedlungsverbunds im Friesenberg als Ausnahmeerscheinung gelte, die mit allen anderen Bauetappen nicht vergleichbar sei. Sie sei aufgrund der dörflich-kleinstädtlichen Ausprägung als "helvetisches Modell der Gartenstadt" zu verstehen und werde mit ihrer Umgebung von der Denkmalpflege als hoch-

rangiges Schutzobjekt eingestuft. Auch das Bundesinventar ISOS sehe für die beiden Siedlungsetappen sowie für das Genossenschaftshaus einen Erhalt der Substanz und damit Schutzmassnahmen vor (Erhaltungsziel A).

Es sei indes so, dass die im Rahmen der Machbarkeitsstudie errechneten Kosten für eine Gesamtanierung der Wohnsiedlung im Hinblick auf die zu erwartenden monatlichen Mietzinsbelastungen pro Wohnung und Hausteil als überdurchschnittlich hoch betrachtet werden müssten. Alleine die Neu-erstellung der Abwasserkanalisation für das betroffene Areal werde sich auf etwa 10 Millionen Franken belaufen. Die Gebäude seien in einem schlechten Zustand; die Wohnungsgrössen sowie der Komfort entsprächen nicht den heutigen Standards und die Wohnungen entlang der Schweighofstrasse und der Friesenbergstrasse seien erhöhten Lärmimmissionen ausgesetzt. Im Falle einer Unterschutzstellung müsste die Siedlung aufwändig und teuer saniert werden, ohne eine Verbesserung hinsichtlich Komfort und Lärm erreichen zu können. Aus Gründen der ökonomischen Verhältnismässigkeit werde von der FGZ ein Ersatzneubau angestrebt. So könne sie auf dem grossen Areal der Gründersiedlung preisgünstige Wohnungen anbieten, die auch den heutigen Wohnstandards genügen. Damit könne auch dem Ziel von Art. 2quater der Gemeindeordnung Rechnung getragen werden. Mit einer Unterschutzstellung der fraglichen beiden Bauetappen würde die FGZ ausgerechnet auf ihrem grössten und mit der S-Bahn am besten erschlossenen Areal in der Entwicklung zeitgemässer gemeinnütziger Wohnungen gehindert. Angestrebt werde eine Siedlungsverdichtung anstelle der grossen und schlecht genutzten privaten Gärten. Der Masterplan der FGZ empfehle unter Beachtung der öffentlichen Interessen –insbesondere der Vorgaben zur inneren Siedlungsverdichtung im Raumplanungsgesetz (Art. 1 Abs. 2a bis RPG), im kantonalen und im regionalen Richtplan und dem gesetzlich verankerten Auftrag zur Förderung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus in der Stadt Zürich – die Gründersiedlung weder zu inventarisieren noch unter Schutz zu stellen. Damit werde auch eine Unterschutzstellung der Gärten hinfällig.

3.3.1.

Der Rekurrent macht demgegenüber geltend, es handle sich bei der streitbetroffenen Gründersiedlung unbestrittenermassen um ein hochrangiges Schutzobjekt. Es sei zwar zutreffend, dass keine der 24 Siedlungen der FGZ in einem Inventar verzeichnet sei, das liege indes nicht an der fehlen-

den Schutzwürdigkeit, sondern an den Charakteristika des Inventars. Das Inventar sei zugeschnitten auf den Schutz von Einzelobjekten, deshalb sei auch ein Spezialinventar durch die Denkmalpflege der Stadt erstellt worden. Darin sei für die ersten beiden Bauetappen die höchste Kategorie Rot "denkmalpflegerisch wertvoll" gewählt und eine weitgehende Erhaltung der Gesamtanlage in Struktur und Substanz empfohlen worden. Gerade bei diesen beiden Etappen sei das angestrebte Gartenstadt-Ideal am konsequentesten umgesetzt worden. Trotz der unbestrittenen hochrangigen Schutzwürdigkeit sollen ausgerechnet diese zwei Etappen aus dem Inventar entlassen werden. Begründet werde dieses Vorgehen mit einer Interessenabwägung, die jedoch weitgehend auf unbelegten Behauptungen und Fehlüberlegungen basiere.

Das private finanzielle Interesse der Eigentümerschaft werde mit einer überdurchschnittlich hohen Mietzinsbelastung begründet, diese indes nicht näher dargelegt. In der Machbarkeitsstudie werde vielmehr sogar ausgeführt, dass die Wohnhäuser problemlos einer gut vermietbaren Wohnnutzung für weitere 60 Jahre zugeführt werden könnten. Rein finanzielle Interessen des Eigentümers vermögten zudem das öffentliche Interesse an einer Unterschutzstellung in aller Regel nicht zu überwiegen.

Das öffentliche Interesse an einer Verdichtung des überbauten Gebiets gelte nicht absolut, sondern sei im Einzelfall in eine Abwägung miteinzubeziehen. Dabei sei vorliegend zu berücksichtigen, dass die Gartenstadt eben gerade nicht mit dem Ziel der Verdichtung gebaut worden sei, sondern hohe Wohnqualität in der Naturnähe ermöglichen sollte. Schliesslich sei darauf hinzuweisen, dass der Erhalt und die Weiternutzung von bestehenden Bauten – nach erfolgter Sanierung, insbesondere in energetischer Hinsicht – einem anderen öffentlichen Interesse, dem schonenden Umgang mit Ressourcen weitaus mehr diene als der mit Entsorgungsaufgaben verbundene Rückbau einer Siedlung, die gemäss fachmännischer Einschätzung noch eine Lebensdauer von weiteren 60 Jahren hätte.

Die Friesenberg-Siedlungen seien Genossenschaftssiedlungen und würden das auch bleiben. Das Interesse am gemeinnützigen Wohnungsbau stehe einer Unterschutzstellung somit nicht entgegen.

Im ISOS sei die Friesenbergbebauung wie folgt thematisiert: "Der grossflächig mit unterschiedlichen genossenschaftlichen Wohnsiedlungen überbaute Friesenberg ist für Zürich – wenn nicht sogar für die ganze Schweiz –

einmalig aufgrund seiner Ausdehnung und Qualität als gartenstadtähnliches Stadtrandquartier sowie durch das Nebeneinander von architektonisch bedeutenden Siedlungen, die in ihrer zeitlichen Abfolge die Geschichte des sozialen Wohnungsbaus ab der Zwischenkriegszeit dokumentieren." Die beiden ersten Etappen würden sodann gemäss dem ISOS als zu den am besten erhaltenen und architekturhistorisch wertvollsten Siedlungen gezählt. Der Stadtrat habe zwar anerkannt, dass das ISOS berücksichtigt werden müsse, habe sich dann aber in seiner Entscheidung trotzdem darüber hinweggesetzt, indem er diese Interessen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung einfach ausgeblendet habe.

Der Verzicht auf die Unterschutzstellung des Genossenschaftshauses sei gänzlich ohne Begründung erfolgt.

3.3.2.

Die Stadt Zürich und die mitbeteiligte Grundeigentümerin halten diesen Vorbringen zusammengefasst entgegen, die FGZ sei als gemeinnützige Wohnbauträgerin zur Kostenmiete verpflichtet. Die Mietzinse hätten gemäss den Statuten grundsätzlich kostendeckend zu sein. Damit verbiete sich eine Quersubventionierung von zu teuren Wohnungen über die Erträge aus anderen Überbauungen. Gleichwohl gehe die FGZ sehr sorgsam mit ihren Liegenschaften um und sei sich des ansehnlichen baulichen Erbes bewusst. So bekenne sie sich auch klar zum Konzept einer modernen Gartenstadt. Um alle Ansprüche angemessen zu berücksichtigen, hätten daher die Stadt und die Mitbeteiligte einen Masterplan erarbeitet, um das Friesenbergquartier von innen weiterzuentwickeln. Mit dem Masterplan werde eine Gesamtschau über das ganze Gebiet des Friesenbergs und seine zukünftige Entwicklung gehalten. Gerade die ältesten Bauetappen bedürften dringend einer Sanierung. Bis zum Jahre 2050 sollen weitere neun Etappen saniert werden. Man wolle 500 bis 700 neue Wohneinheiten schaffen, dies sei indes mit der jetzigen nach aktueller BZO zulässigen geringen Dichte nicht möglich. Der bauliche Zustand der Gründersiedlung sei nicht gut. Der Heizwärmebedarf sei viel zu hoch, der Lärmschutz sei nicht gewährleistet und die Kanalisation und Werkleitungen bedürften einer vollständigen Erneuerung. Die Gebäudehüllen seien undicht; Küchen und Bäder müssten totalerneuert werden. Die Siedlung sei sicher grundsätzlich sanierbar: Die Sanierungskosten würden indes zu einer um 80 - 100 prozentigen Verteuerung der Mieten führen. Die Gärten würden nicht mehr entsprechend ihrer ursprünglichen Funktion genutzt. Der Gedanke der Selbstversorgung sei

weitgehend verschwunden. Gerade der ländliche Charakter der Siedlung passe nicht mehr in die heutige Stadt. Eine qualitativ hochstehende Verdichtung – wie diese von der Mitbeteiligten angestrebt werde – auf den streitbetroffenen Grundstücken inmitten der Stadt und mit bereits bestehender hervorragender Anbindung an den öffentlichen Verkehr würden ganz klar im öffentlichen Interesse liegen. Das Verdichtungspotential sei sehr gross.

4.

Unbestritten ist, dass es sich bei den ersten beiden Bauetappen der Friesenbergsiedlung um ein einzigartiges und hochrangiges Schutzobjekt handelt. Die Qualifikation eines Objektes als "wichtiger Zeuge" oder "wesentlich mitprägendes Element" für die Umgebung führt indes nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinne von § 205 und § 207 PBG, sondern nur, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjektes höher zu werten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen.

Diese Interessenabwägung ist vorliegend strittig.

5.1.

Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung [BV]). Das Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne verlangt, dass eine Schutzmassnahme durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist. Nur in diesem Fall ist die Massnahme den Privaten zumutbar (s. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 555 ff.).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen im engeren Sinne vermag das finanzielle Interesse an einer gewinnbringenden oder gar höchstmöglichen Ausnützung einer Liegenschaft für sich allein das öffentliche Interesse an Denkmalschutzmassnahmen grundsätzlich nicht zu überwiegen. Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass den wirtschaftlichen Interessen privater Eigentümer bei der Interessenabwägung überhaupt keine Bedeutung zukommt. Sehr er-

hebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses durchaus im Wege stehen. Hingegen müssen unter Umständen auch sehr grosse finanzielle Interessen der Grundeigentümer öffentlichen Interessen weichen, weil das Gemeinwesen sonst kaum noch Bauten unter Schutz stellen könnte. Die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darf nicht isoliert nur anhand der zu erwartenden finanziellen Aufwendungen beurteilt werden. Vielmehr ist im Rahmen der Interessenabwägung auch das Mass des öffentlichen Interesses an der Unterschutzstellung und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen. Die Grenze der Zumutbarkeit einer Einschränkung ist jedenfalls dann erreicht, wenn ein Grundstück nicht mehr bestimmungsgemäss und wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden kann oder wenn die Erhaltung des Schutzobjekts einen Restaurierungsaufwand bedingen würde, der in keinem vernünftigen Verhältnis zum Zweck der Unterschutzstellung mehr stünde. Dabei gilt der Grundsatz, dass, je schutzwürdiger eine Baute ist, desto geringer die Rentabilitätsüberlegungen zu *gewichten* sind.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist nicht "massgebend" bzw. "nicht entscheidend", welche zonengemässen Ausnutzungsmöglichkeiten oder welche Renditen mit einer Neuüberbauung ohne Schutzmassnahme gegeben wären (vgl. BGE 118 Ia 384, E. 5e, sowie BGE 112 Ib 263, E. 4; s. auch VB.2010.00472 vom 26. Januar 2011, E. 8.3, www.vgr.zh.ch). Dies bedeutet aber nicht, dass solche Überbaumungsmöglichkeiten überhaupt nicht zu berücksichtigen wären. Vielmehr ist die Möglichkeit einer Nutzung, wie sie ohne denkmalpflegerische Einschränkungen rein rechtlich zulässig und tatsächlich möglich wäre, mithin das private, finanzielle Interesse an einer zonengemässen Nutzung in die Interessenabwägung einzubeziehen. Ihm kommt jedoch wie erwähnt grundsätzlich kein "entscheidendes" Gewicht im Vergleich zum öffentlichen Interesse an den denkmalschützerischen Massnahmen zu. Dahingehende Wirtschaftlichkeitsüberlegungen spielen aber eine Rolle, wenn sich die Schutzmassnahme für die Eigentümerschaft geradezu als unzumutbar erweisen würde (vgl. VB.2003.00120 vom 10. September 2003, E. 4b; zum Ganzen s. VB.2012.00287 vom 21. November 2012; E. 6.1; VB.2007.00255 vom 4. Oktober 2007, E. 6, alle www.vgr.zh.ch; BGE 120 Ia 270, E. 6, BGr 1P.584/1995, E. 6b, in ZBI 1996 366 ff.).

5.2.

Bei sich auf § 203 PBG stützenden denkmalpflegerischen Anordnungen kommt den Denkmalpflegebehörden eine gewisse Entscheidungsfreiheit zu. Solche Anordnungen sind namentlich dann mit einer gewissen Zurückhaltung zu überprüfen, wenn es um die Frage der Qualifikation eines Objekts als wichtiger Zeuge, um die Bestimmung des Umfangs einer Schutzmassnahme oder um die Auswahl unter mehreren Schutzobjekten geht. Diesbezügliche Beurteilungen sind mit einem spezifisch denkmalpflegerischen Fachwissen verbunden. Unerheblich ist, ob es um Anordnungen kommunaler oder kantonaler Denkmalpflegebehörden geht.

Besagte Zurückhaltung führt allerdings nicht etwa dazu, dass das Baurekursgericht gleich wie das Verwaltungsgericht auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt wäre (§ 20 Abs. 1 und § 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Konsequenz ist vielmehr, dass das Baurekursgericht den angefochtenen Entscheid unter gebührender Berücksichtigung der Entscheidungsgründe der Denkmalpflegebehörde und in sorgfältiger, einlässlicher Auseinandersetzung mit diesen zu überprüfen hat. Dergestalt ist zwischen der Entscheidungsfreiheit der Denkmalpflegebehörde einerseits und dem Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz andererseits (Art. 77 der Kantonsverfassung [KV] und Art. 29a der Bundesverfassung [BV]) praktische Konkordanz herzustellen (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 64 ff.).

Im Übrigen kommt dem Baurekursgericht bei der Überprüfung von sich auf § 203 PBG stützenden denkmalpflegerischen Anordnungen in der Regel volle Kognition zu (§ 20 Abs. 1 VRG). Die Frage, was unter einem Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG zu verstehen ist, kann das Baurekursgericht frei beantworten. Soweit ihm die örtlichen Verhältnisse hinreichend bekannt sind, kann es diese in der Regel frei würdigen. Geht es um bautechnische Fragen, namentlich um solche der Erhaltungs- und Renovationsfähigkeit von Schutzobjekten oder von Teilen hiervon, ist das Baurekursgericht als Fachgericht in Bausachen zu deren Beantwortung nicht weniger berufen als die Denkmalpflegebehörden, womit auch in dieser Hinsicht eine Kognitionseinschränkung nicht begründet wäre.

6.1.

Eine Abwägung zwischen öffentlichen Interessen an der Erhaltung eines Schutzobjekts und den privaten Interessen an einer möglichst freien Nutzung des Grundstücks kann nach dem vorstehend gesagten nur vorgenommen werden, wenn die Qualität des Objekts als wichtiger Zeuge bekannt ist. Die Frage nach dem Grad der Schutzwürdigkeit blieb vorliegend von den Parteien unbestritten.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass gemäss den Feststellungen des Gerichtes anlässlich des durchgeführten Augenscheins und den Ausführungen der Vorinstanz in der Vernehmlassung doch erhebliche Zweifel an der Hochrangigkeit des Schutzobjektes bestehen. Der Einzelwert der Gebäude muss als eher gering bezeichnet werden. Die Grundrisstypologien sind als konventionell einzustufen. Den bauliche Zustand der einzelnen Gebäude, namentlich von Aussenhülle samt Dächern und allen haustechnischen Installationen inkl. allen Erschliessungs- und Werkleitungen, erachtet das Fachgericht als sehr schlecht. Bei der Erstellung der Siedlung wurden möglichst günstige Baumaterialien (Torfmull statt Schlacke) verwendet, welcher Umstand zu erheblichen Problemen bei der Sanierung führen wird. Auch die für diese Epoche typische Nutzung der angelegten Freiräume als Nutzgarten ist heute kaum mehr erkennbar. Die Gründersiedlung ist damit einzig als Ensemble gesehen ein wichtiger Zeuge und nicht in ihren einzelnen Bestandteilen, was den Grad der Schutzwürdigkeit nach Auffassung des Gerichtes doch erheblich mindert.

Hinzukommt, dass es sich bei den strittigen Etappen nicht um einen typischen Vertreter des genossenschaftlichen Wohnungsbaus handelt, sondern eher um eine Ausnahmeerscheinung einer Gartenstadtidylle, die nicht per se geeignet ist, den typischen Charakter dieser Zeit zu widerspiegeln.

So wurden in der Stadt denn auch bereits die Siedlungen "Im Eisernen Zeit" (1924 - 26) und "Zanggerweg" (1926/27) unter Schutz gestellt, welche gemäss den nachvollziehbaren Ausführungen der Vorinstanz besser geeignet sind, die Gartenstadtidee abzubilden.

6.2.

Sodann ist festzuhalten, dass der Rekurrent die denkmalschutzrechtlichen Auswirkungen der mittlerweile in Kraft getretenen ISOS-Festsetzung für die Stadt Zürich respektive der Deklaration des Friesenberg-Quartiers mit Er-

haltungsziel A (Erhaltung der Substanz) verkennt. Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung sind Rechtsänderungen während des Rechtsmittelverfahrens zwar grundsätzlich zu berücksichtigen (vgl. RB 1985 Nr. 116), allerdings begründen auf Gebiete bezogene Erhaltungsziele des ISOS nicht die Schutzwürdigkeit von Einzelobjekten. Das ISOS beurteilt Ortsbilder in ihrer Gesamtheit und nicht aufgrund der Qualität einzelner Bauten. Andernfalls hätte der Umstand, dass ein Quartier der Substanzerhaltungszone (Erhaltungsziel A) zugeschrieben ist zur Folge, dass sämtliche dort gelegene Bauten in ihrer Substanz erhalten respektive flächendeckend unter Schutz gestellt werden müssten. Für einen derart massiven Eingriff in die Eigentumsordnung fehlt dem Bund indes die Kompetenz. Im Rahmen einer künftigen (projektbezogenen) Nutzungsplanung werden die Schutzanliegen des ISOS jedoch angemessen zu berücksichtigen sein (vgl. hierzu etwa VB.2017.00013 vom 18. Mai 2017, E. 5.1. ff., www.vgr.zh.ch).

6.3.

Die Vorinstanz hat im Weiteren die im konkreten Einzelfall tangierten öffentlichen und privaten Interessen sorgfältig ermittelt und gegeneinander abgewogen.

Wie vorstehend dargelegt, ist die Schutzwürdigkeit der Siedlung und damit das denkmalpflegerische Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts nach Auffassung des Gerichts nicht als derart hochrangig einzustufen, wie dies im Gutachten dargelegt wurde. Demnach rechtfertigt es sich vorliegend, den finanziellen Interessen der Mitbeteiligten einiges Gewicht beizumessen (vgl. dazu BGr 1P.584/1995, E. 6b, in ZBI 1996 366 ff.).

Der Machbarkeitsstudie (act. 5.7) der Eigentümerschaft kann betreffend einer Sanierung der Siedlung folgendes entnommen werden:

Bezüglich dem Lärmschutz wären aufgrund der Lage an der stark befahrenen Schweighofstrasse tiefgreifende strukturelle Sanierungsmassnahmen notwendig, wie beispielsweise Grundrissanpassungen. Ebenfalls umfangreich wäre eine den heutigen Ansprüchen entsprechende energetische Sanierung der Siedlung. Es müssten die gesamte Gebäudehülle und alle Dachflächen über bewohnten Geschossen sowie die Kellerdecken unter bewohnten Geschossen isoliert werden. Das Kanalisationssystem bedarf von den Fallsträngen bis zu den öffentlichen Anschlüssen im Strassenbereich einer vollständigen Erneuerung.

Im Innern müssten insbesondere die gesamten Sanitäreinrichtungen sowie die Küchen, die Bodenoberflächen, die Wände und Decken erneuert und Massnahmen bezüglich Trittschall ergriffen werden.

Für die Sanierung beider Etappen ist gemäss der Studie mit Kosten in der Höhe von Fr. 54'437'000.-- zu rechnen. Die Gebäude könnten so für weitere 60 Jahre erhalten werden.

Angesichts der sich bei den Akten befindlichen Machbarkeitsstudie und den Ausführungen der Stadt und der Eigentümerschaft ist davon auszugehen, dass eine integrale Unterschutzstellung für die Grundeigentümer eine grosse finanzielle Belastung zur Folge hätte (vgl. art.5.7); dies insbesondere, da sie einem genossenschaftlichen Wohnzweck mit entsprechend tiefen Mietzinsen verpflichtet ist. Bei einer Sanierung würden die voraussichtlichen Mietpreise wohl über diejenigen eines Neubaus liegen. Die Eigentümerschaft rechnet mit minimalen Mietpreisen von Fr. 2'585.-- für ein 5-Zimmer-Haus und mit Fr. 1'936.-- für eine 4-Zimmer-Wohnung der 1. Etappe nach erfolgter Sanierung. Bei der 2. Etappe würden die Mietpreise für die Wohnungen und Häuser zwischen Fr. 1'459.-- für eine 2-Zimmer-Wohnung und Fr. 3'138.-- für ein 5-Zimmer-Haus mit Dachausbau betragen. Diese Mietpreise sind mit einem genossenschaftlichen Wohnzweck nicht vereinbar.

Das Baurekursgericht als Fachgericht erachtet die Darstellung der zu erwartenden Sanierungskosten als nachvollziehbar und vertretbar. Auf die Einholung eines Gutachtens konnte daher entgegen dem rekurrentischen Antrag verzichtet werden.

Ferner steht einer Schutzmassnahme abgesehen von der in wirtschaftlicher Hinsicht fragwürdigen Sanierung des Schutzobjekts vor allem das erhebliche finanzielle Interesse der Eigentümerin an der vollständigen Neuüberbauung des Grundstücks entgegen, mit welcher insbesondere aufgrund des Verdichtungspotentials mehr Wohnraum geschaffen werden könnte. Die erhebliche Lärm- und Schadstoffbelastung entlang der stark befahrenen Schweighofstrasse würde zwar auch im Falle eines Neubaus bestehen bleiben, mit einem Neubau könnte jedoch weitaus gezielter und effizienter auf die Belastungen reagiert werden, als mit einer Sanierung der bestehenden Siedlung.

Nebst den oben angeführten privaten Interessen stehen auch öffentliche Interessen einer Schutzmassnahme entgegen. So liegt die Realisierung der Neuüberbauung auch im öffentlichen, raumplanerischen Interesse der inneren Verdichtung. Die Stadt Zürich hat aufgrund des kantonalen Raumordnungskonzeptes den Auftrag erhalten, über den Zeithorizont von 2030 hinaus Raum für zusätzliche 80'000 Bewohnerinnen und Bewohner zu schaffen. Zur Abdeckung dieses zusätzlichen Raumbedürfnisses muss zwingend nach innen verdichtet werden können. Das Gebiet des Friesenberg-Quartiers wird im Rahmen der Überarbeitung des regionalen Richtplans im Zielbild 2040 der Stadt Zürich dem Gebiet mit hoher Nutzungsdichte zugewiesen und ist zudem dem Gebiet mit zusätzlichem Verdichtungspotential zugeordnet. Das Gebiet ist bereits bestens erschlossen und zählt damit zu den Fokusgebieten der Siedlungsverdichtung nach kantonalem Richtplan. Es bietet aufgrund der heute bestehenden Bebauung ein enormes Verdichtungspotential wie es ansonsten in der Stadt Zürich kaum zu finden ist. Die mit der Richtplanung angestrebte Verdichtung kann indes nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn insbesondere diejenigen Areale genutzt werden können, die heute unternutzt sind. Dies sind in der Stadt Zürich in aller Regel Areale mit einem alten Baubestand. Bei der Raumentwicklung müssen deshalb – wie die Vorinstanz zu Recht festhält – Prioritäten gesetzt werden und an gewissen Orten den Interessen an der Verdichtung gegenüber dem Interesse an der Erhaltung denkmalpflegerisch wertvoller Substanz bzw. Siedlungsstrukturen der Vorzug gegeben werden.

Der Unterschied in der Ausnützung zwischen der bestehenden Siedlung und einer Neuüberbauung mit maximaler Ausnützung würde gemäss Darstellung der Mitbeteiligten (act. 9.1) bereits heute, unter der geltenden Bau- und Zonenordnung 7542 m² betragen. Was bei einer für eine Familie durchschnittlichen Genossenschaftswohnungsgrösse von rund 80 m² 94 zusätzliche Wohneinheiten ergeben würde. Auf diese Weise entstünde an best erschlossener und zentrumsnaher Lage wesentlich mehr und zweckmässigerer Wohnraum, als wenn das Schutzobjekt zu erhalten wäre. Die haushälterische Bodennutzung und die Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) sind zentrale Gebote der Raumplanung und von hohem öffentlichen Interesse. Die Verdichtungsmöglichkeiten bei einer Sanierung wären auch bei im Rahmen einer Schutzanordnung zu treffenden Festlegung zulässiger Eingriffe in die Bausubstanz zweifelsohne erheblich geringer, als bei einem Neubau. Problematisch ist in diesem Zu-

sammenhang, dass sich das Schutzobjekt durch ausnützungsrelevante Eingriffe in aller Regel nachhaltig wandeln würde.

Im Weiteren kommt hinzu, dass die Stadt auch verpflichtet ist, den Anteil preisgünstigen Wohnraums zu erhöhen. Die Förderung der Verdichtung bei Genossenschaftssiedlungen ist daher sowohl dem Ziel der Verdichtung als auch dem Ziel, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, äusserst dienlich.

Eine Teilunterschutzstellung fällt aufgrund des Ensemblecharakters der 1. und 2. Etappe im vornherein ausser Betracht und ist daher nicht näher zu prüfen.

Trotz des hohen Grades der Schutzwürdigkeit erweist sich damit die vorinstanzliche Interessenabwägung vorliegend nicht als rechtsverletzend.

7.1.

Somit ist der Rekurs abzuweisen.

[....]

Abweichende Meinung einer Minderheit des Gerichts:

Der Rekurs wird gutgeheissen. Der angefochtene Beschluss wird insoweit aufgehoben als damit die 1. und 2. Bauetappe der FGZ-Siedlung am Friesenberg samt den zugehörigen Gärten und das ehemalige Genossenschaftshaus nicht unter Schutz gestellt bzw. diese aus dem Inventar der Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung entlassen wurden. Angesichts des hohen Grades der Schutzwürdigkeit vermögen die weiteren privaten und öffentlichen Interessen das Interesse an einer Unterschutzstellung nicht zu überwiegen.