



G.-Nr. R1S.2020.05140
BRGE I Nr. 0057/2021

Entscheid vom 9. April 2021

Mitwirkende Abteilungsvizepräsident Claude Reinhardt, Ersatzrichterin Marlen Patt,
Baurichter Christian Hurter, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrent**
Zürcher Heimatschutz ZVH, Neptunstrasse 20, 8032 Zürich
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegner**
1. Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich
vertreten durch Rechtsdienst des Hochbaudepartement der
Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, 8001 Zürich

Mitbeteiligte
2. Baugenossenschaft L. [...]
vertreten durch [...]

betreffend Beschluss des Stadtrates [...]; Verzicht auf Unterschutzstellung und Entlas-
sung aus dem Inventar [...]

hat sich ergeben:

A.

Gemäss Beschluss vom 2. September 2020 verzichtet der Stadtrat von Zürich auf die Unterschutzstellung der Wohnsiedlung H. an der G.-Strasse 1 ff. und H.-Strasse 1 ff. in Zürich (Kat.-Nrn. 1, 2, 3, 4) und entlässt diese aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung, sobald die Baubehörde – gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung auf der Grundlage eines Feststellungsbeschlusses des Stadtrates – die Baufreigabe für die Ersatzneubauten erteilt hat und in der Folge ein Abbruch erfolgt ist.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob der Zürcher Heimatschutz ZVH mit Eingabe vom 19. Oktober 2020 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des Entscheides unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft. Der Stadtrat sei einzuladen, die Wohnsiedlung H., eventualiter den Kopfbau und die nördlichste Häuserzeile, unter Schutz zu stellen.

C.

Mit Verfügung vom 21. Oktober 2020 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingaben vom 23. November 2020 beantragten sowohl die Vorinstanz wie die Mitbeteiligte die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Rekurrenten.

E.

Mit Replik vom 21. Dezember 2020 bzw. Dupliken vom 28. Januar 2021 und 1. Februar 2021 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

F.

Am 15. März 2021 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

G.

Auf die Vorbringen der Parteien und die anlässlich des Lokaltermins gemachten Feststellungen wird, soweit zur Entscheidungsbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Gemäss § 338b Abs. 1 lit. a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sind gesamtkantonal tätige Verbände, 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 sich diese auf den III. Titel (Natur- und Heimatschutz, §§ 203–217 PBG) oder § 238 Abs. 2 PBG stützen. Der Rekurrent erfüllt diese Voraussetzungen unbestrittenermassen. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten. Soweit dies bei einzelnen Rügen und Anträgen nicht zutrifft, wird dies im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen darzulegen sein.

2.

Der Rekurrent beanstandet zunächst, die Vorinstanz habe ihm nicht rechtzeitig Akteneinsicht gewährt und das Prozedere sei umständlich und zeitraubend gewesen. Sein Einsichtsrecht sei verletzt worden.

Der Rekurrent war trotz der geltend gemachten Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit der Akteneinsicht in der Lage, rechtzeitig Rekurs zu erheben und den angefochtenen Beschluss substantiiert anzufechten. Es

liegt kein Mangel vor, der zur beantragten Aufhebung des angefochtenen Beschlusses führen könnte. Auf die Rüge ist somit nicht weiter einzugehen.

In seiner Replik beantragt der Rekurrent, "es sei der Rekursgegner einzuladen, die Akteneinsicht bei Inventarentlassungen so zu organisieren, dass die vollständigen Akten ohne Verzug eingesehen werden können." Weil die Rekursfrist von § 22 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) eine gesetzliche Verwirkungsfrist ist, entfalten nach Fristablauf vorgenommene Prozesshandlungen grundsätzlich keine Rechtswirkungen mehr. Dies jedenfalls dann, wenn die angefochtene Anordnung rechtsgenügend eröffnet wurde. Änderungen oder Ergänzungen von mit der Rekuserhebung gestellten Anträgen sind somit lediglich innerhalb der Rekursfrist möglich. Nach Fristablauf können die gestellten Anträge nur noch im Sinne eines Teilrückzugs reduziert werden. Auch die Ausübung des Replikrechts führt nicht dazu, dass nach Ablauf der Rekursfrist Rekursanträge geändert oder ergänzt werden können.

Auf den Antrag ist somit infolge Verspätung nicht einzutreten. Ausserdem hat der Antrag aufsichtsrechtlichen Charakter. Das Baurekursgericht ist für die Aufsicht über die Gemeinden nicht zuständig, weshalb es die verlangte Weisung nicht anordnen könnte (§ 164 Abs. 1 Gemeindegesetz [GG]). Auch aus diesem Grund ist auf den Antrag nicht einzutreten.

3.

Der Rekurrent beantragt, es sei die gesamte Korrespondenz samt E-Mails im Kontext der Auftragserteilung der Machbarkeitsstudie zu edieren (Replik, S. 6). Diese Korrespondenz sei für das Verständnis der Machbarkeitsstudie und des angefochtenen Beschlusses von Bedeutung. Der Rekurrent vermutet, es hätten Absprachen zwischen der Vorinstanz und der Mitbeteiligten oder den Verfassern der Machbarkeitsstudie stattgefunden, wie diese Studie ausgestaltet werden solle und von welchen Voraussetzungen sie ausgehen soll.

Die Vorinstanz erklärt, es gebe bezüglich der Machbarkeitsstudie keine Vereinbarungen zwischen ihr und der Mitbeteiligten und entsprechend keine schriftliche Auftragserteilung. Es existiere auch kein E-Mail-Verkehr. Damit erübrigt sich die Anordnung der Aktenherausgabe.

4.1.

Der Rekurrent moniert eine fehlerhafte Sachverhaltsabklärung. Der Stadtrat stütze seinen Beschluss u.a. direkt auf eine Machbarkeitsstudie, die die Mitbeteiligte habe erstellen lassen. Im angefochtenen Beschluss erwäge er Folgendes: "Die Baufreigabe, welche dem Abbruch einer inventarisierten Baute vorausgeht, erfolgt gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung für Ersatzneubauten, die das Resultat eines Varianzverfahrens sind und welche die für die Inventarentlassung massgeblichen öffentlichen Interessen berücksichtigen." Das genannte Varianzverfahren wiederum basiere auf der Machbarkeitsstudie. Letztere hätte also die öffentlichen Interessen und damit auch die Interessen am Erhalt des Schutzobjekts erfassen müssen. Obwohl laut Machbarkeitsstudie Grundlagen für einen möglichen Stadtratsentscheid betreffend eine Inventarentlassung hätten erarbeitet werden sollen, sei den Verfassern das denkmalpflegerische Gutachten vom 4. Mai 2009 nicht als Ausgangslage vorgegeben worden. Die Verfasser hätten das Gutachten zwar offenbar gekannt, die Resultate daraus aber nicht als Ausgangslage in die Machbarkeitsstudie übernommen, weder dessen Antrag samt konkreten Vorschlägen zur Unterschutzstellung noch das Fazit. Die derart vorbereitete Inventarentlassung sei somit über zentrale Aspekte des Sachverhalts, nämlich die klare Schutzwürdigkeit des Kopfbaus und die weiteren Aspekte, wieso die Siedlung schutzwürdig sei, nicht informiert. Das vom Stadtrat ganz zentral in Erwägung gezogene Varianzverfahren sei somit von einem falschen Sachverhalt ausgegangen. Der Machbarkeitsstudie fehle der grundlegende Sachverhalt, von welchem die allfällige bauliche Veränderung eines Schutzobjekts zwingend ausgehen müsse. Es erstaune nicht, dass die mit der Machbarkeitsstudie beauftragten Architekten, ihrer Ausbildung und Natur gemäss, zu baulichen Veränderungen tendierten und eine zurückhaltende Entwicklung im Bestand eher ausschliessen würden. Entsprechend konstatiere der angefochtene Beschluss, dass die Varianten mehrheitlich eine Entlassung der Siedlung aus dem kommunalen Inventar verlangen würden. Es scheine, so der Rekurrent, als ob von Beginn weg habe gebaut werden sollen und die Interessen der Denkmalpflege aussen vorgelassen worden seien.

4.2.

Der Stadtrat führt aus, die Machbarkeitsstudie zeige acht Varianten auf, von einer Sanierung über Lösungen mit einem Teilerhalt bis zu einem Neubau, und lasse Einschätzungen zu den einzelnen öffentlichen Interessen

zu. Ziel der Studie sei nicht nur die Erarbeitung der Grundlagen für den angefochtenen Stadtratsentscheid, sondern auch die Eruiierung von Mass, Form und Inhalt einer möglichen baulichen Entwicklung. Es treffe nicht zu, dass sich der Stadtrat "massgeblich auf die Machbarkeitsstudie" abgestützt habe, wie der Rekurrent behaupte. Die Abwägung der verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen sei nicht Funktion der Machbarkeitsstudie, sondern Aufgabe der Denkmalbehörde. Es könne auch nicht gesagt werden, das Varianzverfahren basiere auf der Machbarkeitsstudie. Die Mitbeteiligte habe für ein Bauprojekt verschiedene Varianten ausarbeiten lassen. Diese seien unter anderem durch das Amt für Städtebau im Rahmen des Varianzverfahrens analysiert und bewertet worden. Die Erkenntnisse aus der Machbarkeitsstudie seien für diesen Prozess zweckdienlich, aber nicht hinreichend. Das Varianzverfahren komme erst zu einem späteren Zeitpunkt (Planungsphase; Vorfeld der Baubewilligung) zur Anwendung. Nebst dem Grad der Berücksichtigung der unterschiedlichen öffentlichen Interessen erlaube ein Varianzverfahren auch, anhand konkreter Projekte oder Projektvarianten städtebauliche Aspekte (etwa eine Kontinuität der Formensprache eines Ersatzneubauprojekts) und Gestaltung eines Bauprojekts zu berücksichtigen – Aspekte also, welche die Machbarkeitsstudie nicht zu berücksichtigen gehabt habe. Zur Berücksichtigung des Gutachtens in der Machbarkeitsstudie sei festzuhalten, dass das Gutachten zwar die Schutzwürdigkeit abgeklärt habe, in der Folge aber nicht zu einem entsprechenden Schutzentscheid geführt habe. Insofern sei das Gutachten rein formal keine verpflichtende, rechtsverbindliche Rahmenbedingung, welche bei der Erarbeitung unterschiedlicher Varianten zwingend hätte berücksichtigt werden müssen. Überdies sei das Gutachten den Autoren der Machbarkeitsstudie (A. GmbH, Zürich) zur Verfügung gestellt worden und diese hätten das Gutachten zur Analyse der Situation sehr wohl herangezogen. Dem stehe nicht entgegen, dass die B. GmbH, Zürich, welche den Teil "Baurechtliche Begleitung" der Machbarkeitsstudie übernommen habe, das Gutachten bei den Grundlagen nicht aufgelistet habe. Es treffe deshalb nicht zu, dass die Autorschaft der Machbarkeitsstudie nicht über sämtliche Aspekte des Sachverhalts informiert gewesen sei. Die Varianten, welche den Erhalt der Siedlung oder Teile davon berücksichtigen würden, seien in der Machbarkeitsstudie ebenfalls enthalten. Sie seien aber nicht zielführend und im Variantenvergleich denjenigen Varianten unterlegen, welche für die Weiterentwicklung einen vollständigen Ersatz erforderten. Ziel der Machbarkeitsstudie sei gewesen, einerseits die erwähnte Klarheit zu erhalten

über die baulichen Möglichkeiten und andererseits zwischen Stadt und Bauherrschaft einen Konsens zu erarbeiten für eine Entwicklung an einer stadträumlich wichtigen Lage. Eine fehlerhafte Sachverhaltsabklärung liege nicht vor.

4.3.

Die Mitbeteiligte bringt vor, die Machbarkeitsstudie habe nicht zur Klärung der denkmalpflegerischen Bedeutung der Siedlung gedient, sondern als Grundlage der Interessenabwägung bzw. Verhältnismässigkeitsprüfung. Dementsprechend habe die Machbarkeitsstudie auch die Schlussfolgerungen und Anträge des denkmalpflegerischen Fachgutachtens nicht stärker berücksichtigen müssen. Vielmehr habe der Stadtrat bei der Beurteilung der denkmalpflegerischen Bedeutung das Fachgutachten beachten müssen. Indem der Rekurrent unterstelle, die Interessen der Denkmalpflege seien aussen vorgelassen worden, zeige er denn auch selber, dass er nicht die Sachverhaltsermittlung, sondern allein die Interessenabwägung beanstande. Dass der Rekursgegner seinen Entscheid auf eine fehlerhaft ermittelte denkmalpflegerische Bedeutung gestützt hätte, sei dem Rekurs denn auch nicht zu entnehmen und auch sonst nicht ersichtlich. So bestreite der Rekurrent nicht, dass durch verschiedene Beeinträchtigungen die bauzeitliche Gebäudesubstanz stark geschmälert und auch das äussere Erscheinungsbild der Wohnsiedlung H. erheblich verändert worden sei, sodass ihre Zeugenschaft heute stark eingeschränkt sei.

4.4.

Die Machbarkeitsstudie Überbauung H. vom 3. September 2019 (act. 16.3) wurde im Auftrag der Mitbeteiligten und in Begleitung des Amts für Städtebau (AfS) verfasst. Ziel war es, der Grundeigentümerin Mass, Form und Inhalt einer möglichen baulichen Entwicklung aufzuzeigen. Es sollten zudem Grundlagen erarbeitet werden für einen Stadtratsentscheid betreffend Inventarentlassung. Es wurden verschiedene Fälle einander gegenübergestellt: Bestand (Ist-Zustand), Sanierung mit räumlicher Erweiterung (2 Varianten; gemäss Regelbauweise inkl. Bestandesgarantie und Vorgaben Denkmalschutz und ISOS), Ersatzneubau (5 Varianten; in Zeilenbauweise, in Regelbauweise oder mit Gestaltungsplan) und ein Vergleichsprojekt (zwecks Ermittlung des maximal zulässigen Nutzungsmasses). Zwei der Ersatzneubau-Varianten sehen einen Teilerhalt vor, nämlich den Erhalt der

Zeile H.-Strasse und den Ersatz der drei südlichen Zeilen (Varianten 2b und 2c).

Soweit ist festzuhalten, dass Varianten geprüft wurden, die von der Prämisse einer – zumindest teilweisen – Unterschutzstellung (Sanierung) oder aber von einer Inventarentlassung (Ersatzneubau) ausgehen. Es kann somit nicht gesagt werden, die Machbarkeitsstudie gehe von einem falschen Sachverhalt aus, indem die (mögliche) Schutzwürdigkeit nicht berücksichtigt worden sei. Im Weiteren nimmt die Studie keine Wertung der Varianten vor, gibt keine Empfehlung ab und äussert sich insbesondere nicht zur Frage der Unterschutzstellung; dies war auch nicht ihr Zweck.

Insofern geht die Rüge fehl, das Interesse am Erhalt bzw. das denkmalpflegerische Gutachten sei in der Studie nicht berücksichtigt worden. Für die Machbarkeitsstudie, die verschiedene Varianten wertungsfrei einander gegenüberstellt, bedurfte es keiner denkmalpflegerischer Interessenabwägung. Wenn in der Machbarkeitsstudie festgehalten wird, es sollten Grundlagen erarbeitet werden für einen Stadtratsentscheid betreffend Inventarentlassung, so bedeutet dies selbstredend nicht, dass es sich hierbei um die einzige Entscheidungsgrundlage der Vorinstanz handelte. Die Machbarkeitsstudie untersucht nicht die Schutzwürdigkeit der Wohnsiedlung. Sie diene im Rahmen der Schutzabklärung lediglich der Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer allfälligen Schutzmassnahme, dies nebst weiteren Punkten, die in die Interessenabwägung einzubeziehen sind.

Damit ist festzuhalten, dass die Vorinstanz, soweit sie ihren Entscheid auf die Machbarkeitsstudie abstützte, nicht von einem falschen Sachverhalt ausging.

Das Varianzverfahren gelangt erst bei der Ausarbeitung des Bauprojekts zur Anwendung und ist im vorliegenden Unterschutzstellungsverfahren nicht von Belang. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten zog der Stadtrat das Varianzverfahren im angefochtenen Entscheid nicht "zentral" in Erwägung. Vielmehr solle das Varianzverfahren sicherstellen, dass (mit den Ersatzneubauten) eine gute städtebauliche Gesamtlösung und eine hohe architektonische Qualität im Rahmen der Regelbauweise realisiert werden könne (angefochtener Beschluss, Erwägung auf Seite 3 unten).

Auf Seite 8 des angefochtenen Beschlusses wird folgendes ausgeführt: "Die Baufreigabe [...] erfolgt gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung für Ersatzneubauten, die das Resultat eines Varianzverfahrens sind und welche die für die Inventarentlassung massgeblichen öffentlichen Interessen berücksichtigen". Diese Erwägung betrifft die Bedingung, an die die Inventarentlassung geknüpft ist (s. dazu E. 7.4.). Es wird gesagt, dass die Ersatzneubauten, an deren Qualität die Inventarentlassung suspensiv bedingt geknüpft ist, das Resultat eines Varianzverfahrens sein sollen. Weiter wird gesagt, dass *die Ersatzneubauten* denjenigen öffentlichen Interessen dienen müssen, die für die Inventarentlassung massgeblich sind, d.h. sie müssen das halten, was sich die Vorinstanz mit der Inventarentlassung von Ersatzbauten verspricht. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten ergibt sich aus der besagten Erwägung nicht, dass die Vorinstanz bezüglich der öffentlichen Interessen am Erhalt der Wohnsiedlung auf das Varianzverfahren oder die Machbarkeitsstudie abgestellt hat, zumal sich diese wie gesagt nicht mit der Frage der Schutzwürdigkeit an sich auseinandersetzen.

Der Rekurrent blendet aus, dass der angefochtene Beschluss einlässliche Erwägungen zur Schutzwürdigkeit der Wohnsiedlung enthält, die offensichtlich auf entsprechenden Sachverhaltsabklärungen beruhen. Die diesbezüglichen sachverhaltlichen Feststellungen werden nicht beanstandet. Die Rüge der mangelhaften Sachverhaltsabklärung erweist sich als unbegründet.

5.1.

Der Rekurrent rügt sodann, dass der Stadtrat die Interessenabwägung fehlerhaft vorgenommen habe. Der Stadtrat begründe die Inventarentlassung mit Bedürfnissen, welche keinen Abbruch nötig erscheinen liessen oder die zumindest nicht als sonderlich wichtig erscheinen würden. Die Anliegen von Familienwohnungen und hindernisfreiem Wohnen könnten in der bestehenden Substanz verwirklicht werden, preisgünstiger Wohnraum bestehe bereits und das Anliegen der Verdichtung könne kein entscheidendes Argument sein. Bezüglich Lärmgutachten sei anzumerken, dass gemäss aktueller Rechtsprechung ein Neubau möglicherweise gar nicht bewilligungsfähig sei. All diese Argumente habe der Rekursgegner nicht genügend in Erwägung gezogen. Die Interessen am Erhalt seien gewichtig, was sich aus dem Gutachten und den Äusserungen der Denkmalpflege ergebe. Die Denkmalpflegekommission hebe explizit hervor, dass der Kopfbau für den

H.-Platz eine wichtige ortsbildprägende Wirkung habe. Auch das Gutachten betone die städtebauliche die Bedeutung des Kopfbaus am H.-Platz und erblicke in der Wohnkolonie H. einen wichtigen baukünstlerischen und sozialgeschichtlichen Zeugen, weshalb im Gutachten beantragt werde, die Siedlung in ganz konkretem Umfang unter Schutz zu stellen. Die im angefochtenen Beschluss aufgeführten störenden Eingriffe (Einfahrten in Tiefgaragen, Liftanbauten, vergrösserte Balkone) würden den Kopfbau nicht betreffen und könnten durch passendere Lösungen ersetzt werden. Die Vorinstanz wende sich gegen ihre Fachexperten, ohne Lücken, Widersprüche oder Fehler nachzuweisen.

Der Rekurrent führt aus, der Kopfbau setze einen städtebaulichen Akzent und – aus Sicht der Arbeiterbewegung im Arbeiterquartier A. – einen dominanten Kontrapunkt jenseits der H.-Strasse, als Zeichen des Abschlusses und des Neuanfangs. Die Siedlung stelle ein wertvolles Beispiel eines aufgebrochenen Blocks als städtebauliches Muster dar, im Übergang von der Blockrandbebauung zum Zeilenbau. Dazu gehörten der hohe Kopfbau, aber auch die anderen, niedrigeren Kopfbauten. Der Längsbau stehe etwas zurückversetzt von der Strasse und biete einen wohltuenden Vorgarten mit einem alleemässigen alten Baumbestand. Letztlich werde das Schutzobjekt aus dem Inventar entlassen, weil die mangelhaft informierte Machbarkeitsstudie acht Varianten vorschlage, bei welchen mehrheitlich eine Inventarentlassung verlangt werde. Konkret lasse sich also den Bedürfnissen der Mitbeteiligten Rechnung tragen, was die Machbarkeitsstudie belege. Folglich hätte der Stadtrat nicht zu einer Inventarentlassung schreiten dürfen. Das Interesse am Abbruch überwiege die Interessen am Erhalt der Siedlung und mindestens am Erhalt des Kopfbaus und der nördlichsten, fünfgeschossigen Häuserzeile nicht. Die Machbarkeitsstudie zeige, dass sich die Interessen in Übereinstimmung bringen liessen.

5.2.

Der Stadtrat weist darauf hin, dass die Gemeindeordnung die schrittweise Anhebung des gemeinnützigen Mietwohnungsanteils auf einen Drittel bis ins Jahr 2050 verlange (Art. 2^{quater} und Art. 123 Gemeindeordnung [GO]). Weiter seien die Behörden angewiesen, Massnahmen zu treffen zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG). Der Stadtrat halte in den Strategien 2035 fest, dass Zürich über ein breites Wohnraumangebot für eine vielfältige Bevölkerung verfügen solle. Der Stadtrat engagiere

sich insbesondere für Bevölkerungsgruppen, denen es auf dem angespannten Wohnungsmarkt schwerfalle, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Die Genossenschaften wie auch die städtischen Liegenschaften im Fiskalvermögen spielten dabei eine zentrale Rolle. Weitere Ziele seien eine gute soziale Durchmischung, die Verhinderung von soziodemographischen "Inseln" und eine nachhaltige Entwicklung auf der Basis einer 2000-Watt-Gesellschaft (Art. 2^{ter} und Art. 123 GO). Ferner sollen Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG).

Der Stadtrat gehe von einem umfassenden Sanierungsbedarf der bestehenden Siedlung H. aus. Da es im Bestand an geräumigen Familienwohnungen mit vier oder mehr Zimmern mangle, sei die Erhöhung der Anzahl an Familienwohnungen wichtig. Mit einer Umsetzung der Varianten 3a und 3b der Machbarkeitsstudie könne der Zugewinn an Wohnungen den gesetzlichen Auftrag von Art. 2^{quater} und Art. 123 GO beachten. Die angestrebte soziale Durchmischung sei wesentlich bedingt durch eine Erhöhung der Anzahl Wohnungen und insbesondere des Anteils an grösseren Wohnungen. Von hervorragender Bedeutung für die soziale Durchmischung sei eine rollstuhlgängige und hindernisfreie Erschliessung, welche in der bestehenden Bausubstanz in wirtschaftlich vertretbarer Weise nicht möglich sei. Schliesslich habe die energetische Optimierung einen hohen Stellenwert. Die Sanierung des Bestands würde einen wesentlich geringeren Beitrag auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft leisten.

Von grosser Bedeutung sei die erhebliche Lärm- und Schadstoffbelastung. Wesentlich sei, dass der Erhalt der Häuserzeile entlang der H.-Strasse mit dem zum H.-Platz orientierten Kopfbau aufgrund der geltenden Lärmschutzverordnung nur möglich wäre, wenn keine erheblichen Änderungen an den Gebäuden vorgenommen würden (Art. 31 LSV). Das Interesse der Mitbeteiligten, für ihre Bewohnerschaft die Wohnqualität in diesem sensiblen Bereich auf heutige Standards anzuheben, unterstütze der Stadtrat, indem er vor dem Hintergrund eines Lärmgutachtens den Weg öffne für einen Ersatzneubau entlang der H.-Strasse. Die lärmrechtliche Gerichtspraxis sei bei Projekten mit lärmempfindlichen Räumen selbstverständlich zu beachten. Sie schliesse aber Projekte, wie sie die Machbarkeitsstudie als möglich aufzeige, nicht zum vorneherein aus. In Anbetracht der erheblichen Lärm- und Schadstoffbelastung an diesem Standort würde ein Neubaupro-

jekt gegenüber den Bestandsbauten eine markante Verbesserung bringen und den heutigen lärmrechtlichen Anforderungen entsprechen können.

Zum Schutzwert der Wohnsiedlung H. hält der Stadtrat fest, das denkmalpflegerische Interesse am Erhalt der Wohnsiedlung H. sei von geringerem Gewicht, wobei die Siedlung als Ganzes in Betracht zu ziehen sei; es könnten nicht einzelne Bestandteile isoliert betrachtet werden. Die denkmalpflegerische Würdigung des Rekurrenten führe nicht zu einer Verlagerung der Gewichte. Soweit er aufzeige, wie die Wohnsiedlung H. städtebaulich sinnvoll mit dem Umfeld reagiere und durch Setzung der Baukörper Vorteile erziele, sei darauf hinzuweisen, dass mit dem angefochtenen Beschluss durch die Bedingung des Varianzverfahrens, welches ein Neubauprojekt zu durchlaufen haben werde, sichergestellt werde, dass solche, an dieser Lage erwünschten, baulichen Eigenheiten auch weiterhin gewährleistet seien.

Das Gutachten der Denkmalpflege von 2009 sei zum Schluss gekommen, dass die Wohnkolonie H. trotz der nachteiligen Veränderungen aus den 1990er-Jahren die Kriterien eines wichtigen baukünstlerischen und sozialgeschichtlichen Zeugen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG erfülle, habe aber auf die Renovation in den 1990er-Jahren hingewiesen, welche das Erscheinungsbild zum Schlechten verändert hätten. Die Denkmalpflegekommission sei nicht einfach der Einschätzung der Denkmalpflege gefolgt, es handle sich um einen Zeugen im Sinne von § 203 PBG. Die Kommission habe sich nicht abschliessend zum Schutzwert der Wohnsiedlung H. geäussert und vorwiegend den Situationswert gewürdigt. Einen hohen Eigenwert habe sie der Überbauung nicht attestiert. Sie habe nicht – wie in anderen Fällen – klar für den Erhalt der Siedlung plädiert und Offenheit gegenüber einer Weiterentwicklung der Siedlung signalisiert. Der Stadtrat bestreite die Schutzwürdigkeit nicht grundsätzlich und stelle sich nicht gegen die fachlichen Abklärungen. Er sehe aber die Zeugenschaft der Wohnsiedlung H. durch die verschiedenen Beeinträchtigungen, welche die Siedlung bereits erfahren habe (Tiefgarage-Einfahrten, Liftanbauten, vergrösserte Balkone), und wegen der nur noch spärlich vorhandenen Originalsubstanz als stark eingeschränkt. Das Erhaltungsinteresse sei reduziert.

Darüber hinaus zeigten die in der Machbarkeitsstudie geprüften Varianten mit Erhalt von einzelnen Zeilen auf, dass die notwendigen baulichen Massnahmen, insbesondere die Massnahmen zum Lärmschutz, erhebliche Ver-

änderungen zur Folge hätten, die den Schutzwert der Häuserzeile nochmals stark mindern würden. Gehe aber von der (gemessen an den Ausnutzungsmöglichkeiten nach geltendem Recht) starken Unternutzung der Parzelle kein besonderer Lage- oder Eigenwert der Bestandesbauten aus, so falle ins Gewicht, dass die Unternutzung lediglich mit grossen Eingriffen in die bestehende Bausubstanz korrigiert werden könnte. Solche würden das Schutzobjekt ihrerseits in seiner Substanz und Ensemblewirkung übermässig beeinträchtigen. Insgesamt sei deshalb nicht von einer besonderen Schutzwürdigkeit der Wohnsiedlung H. auszugehen. Das Erhaltungsinteresse sei reduziert.

Es könne aufgrund des städtischen Gutachtens und der Äusserungen der Denkmalpflegekommission nicht einmal ansatzweise von einer vergleichbar hohen Schutzwürdigkeit ausgegangen werden wie bei der Gründersiedlung am Friesenberg. Deren gemäss Bundesgericht sehr hohe Schutzwürdigkeit ergebe sich auch aus dem ISOS-Eintrag, indem die Siedlung mit "schweizweiter Bedeutung" als Teil eines Gebiets mit Erhaltungsziel A erscheine. Dagegen beschreibe das ISOS das Gebiet der Siedlung H. wesentlich zurückhaltender und sehe lediglich das Erhaltungsziel B vor (Strukturerhalt). Mit Blick auf das Auswahlermessen sei darauf hinzuweisen, dass im Kontext des genossenschaftlichen Wohnungsbaus in Zürich bis 1932 nebst der Siedlung H. insgesamt fünf Wohnsiedlungen in konsequenter Zeilenbauweise errichtet worden seien. Davon seien deren vier im Inventar aufgeführt oder unter Denkmalschutz gestellt (Siedlungen Entlisberg I, Zentralstrasse, Waidfussweg und Neubühl). Die Epoche des Neuen Bauens sei im Kontext des genossenschaftlichen Wohnungsbaus in ausreichender Weise im kommunalen Inventar repräsentiert.

5.3.

Die Mitbeteiligte entgegnet, der Stadtrat habe bei der Interessenabwägung berücksichtigt, dass dem Schutzobjekt nur ein beträchtlich geminderter Schutzwert zukomme, dass sich nur noch die Treppenhäuser im bauzeitlichen Zustand befinden würden, dass die Gebäudesubstanz umfassend saniert werden müsse, dass der Wohnungsspiegel, die Wohnungsgrössen und die Ausstattung der Wohnungen nicht mehr den heutigen Bedürfnissen entsprechen würden, dass bei einer Sanierung die heute geltenden Lärm- und Brandschutzbestimmungen weitere erhebliche Eingriffe in die bestehende Bausubstanz zur Folge hätten, wodurch der Schutzwert zusätzlich

erheblich gemindert würde und nur mehr ein minimaler Schutzwert verbliebe, dass auch ohne Unterschutzstellung des Kopfbaus eine ähnlich ortsbildprägende Qualität am H.-Platz erzielt werden könne, dass mit einem Abbruch und Neubau die bestehende Lärmschutzproblematik gelöst werden könne, dass mit einem Neubau und der damit ermöglichten Verbesserung des Wohnangebots die langfristige Entwicklung im Quartier H. positiv beeinflusst werde und dass ein Ersatzneubau in Regelbauweise einen qualitätsvollen Beitrag an die Quartierentwicklung, die innere Verdichtung, die Erhöhung des Anteils an gemeinnützigem Wohnraum sowie die Erreichung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft leiste. Der Stadtrat zeige damit im angefochtenen Beschluss völlig zutreffend auf, dass am Erhalt der Siedlung H. nur ein geringes öffentliches Interesse bestehe, dem wichtige öffentliche Interessen der Stadt gegenüberstehen würden.

Der Rekurrent gehe nur auf einzelne Aspekte überhaupt erst ein. Namentlich stelle er nicht substantiiert in Abrede, dass der Schutzwert bereits heute stark vermindert sei und aufgrund der notwendigen Sanierungsmassnahmen zwangsläufig zusätzlich erheblich gemindert würde. In Bezug auf den Eigenwert beschränke sich der Rekurrent auf die Wiedergabe eines Abschnitts des Gutachtens. Weshalb es sich um ein "wertvolles Beispiel" handeln soll, vermöge er aber nicht darzutun. Dass die Zeile entlang der H.-Strasse die rückwärtigen Räume vor Lärm abschirme und das Grundstück einen "wohltuenden Vorgarten" sowie einen Baumbestand aufweise, sei nun wahrlich keine besondere Eigenschaft, die hier besonders anschaulich und qualitativ eine bestimmte Epoche dokumentiere. Der Rekurrent betone letztlich allein die angeblich ortsbildprägende Bedeutung des Kopfbaus für den H.-Platz, wobei er mit keinem Wort darlege, dass sich die prägende Wirkung aus der besonderen Gestaltung und Erscheinung der Gebäude und aus der vorhandenen Bausubstanz ergebe. Dies wäre aber notwendig, um einen besonderen Situationswert bejahen zu können.

Die Mitbeteiligte führt weiter aus, von den derzeit 163 Wohnungen würden gerade einmal vier über mehr als drei Zimmer verfügen. Wie eine Vergrößerung dieser Zahl ohne Eingriffe in die bestehende Substanz möglich sein soll, lege der Rekurrent nicht dar und sei auch nicht ersichtlich. Zudem würde damit gleichzeitig die Zahl gemeinnütziger Mietwohnungen reduziert statt erhöht. An einer solchen Erhöhung bestehe jedoch ein grosses und demokratisch breit abgestütztes öffentliches Interesse. Das öffentliche Inte-

resse an innerer Verdichtung an gut erschlossenen Lagen sei vom Bundesgesetzgeber vorgegeben. Ihm komme je länger je grössere Bedeutung zu. Die Stadt Zürich könne daher nicht alle Genossenschaftssiedlungen erhalten und damit die grossen Potenziale, die bei diesen beständen, brachliegen lassen. Stattdessen müsse sie sich auf eine Auswahl besonders hochwertiger Siedlungen beschränken können. Die Rechtsprechung anerkenne denn auch ausdrücklich, dass eine deutliche Erhöhung der Anzahl Wohnungen beim Entscheid über eine Inventarentlassung berücksichtigt werden dürfe (s. VB.2017.00361 vom 7. Juni 2018, E. 7.4.).

Auch hinsichtlich des öffentlichen Interesses, hindernisfreie Wohnungen zu erstellen, lege der Rekurrent nicht dar, wie dies ohne Eingriffe in die bestehende Substanz möglich sein soll. Namentlich stelle er nicht in Abrede, dass heute alle Wohnungen nur über ein Zwischenpodest zugänglich seien. Ebenso wenig bestreite der Rekurrent, dass sich die Energieziele der 2000-Watt-Gesellschaft mit einer blossen sanften Gebäudesanierung nicht erreichen liessen. Soweit der Rekurrent schliesslich die Bewilligungsfähigkeit eines Neubaus aufgrund der jüngsten Rechtsprechung zu Art. 31 LSV in Zweifel zu ziehen versuchte, entbehre dies nicht nur jeglicher Begründung, sondern auch jeglicher Grundlage. Die Rechtsprechung, auf die der Rekurrent hier mutmasslich anspiele, stelle nicht in Abrede, dass auf (lärm-belasteten) Baugrundstücken in der Stadt Zürich Ersatzneubauten erstellt werden dürfen. Eine Verschärfung bringe diese Rechtsprechung nur hinsichtlich des Nachweises mit sich, dass alle in Betracht fallenden baulichen und gestalterischen Massnahmen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 LSV geprüft worden seien. Der Rekurrent vermöge damit weder die Gewichtung der einzelnen Interessen noch die Abwägungen derselben durch den Stadtrat insgesamt in Frage zu stellen. Die Mitbeteiligte verfolge den Zweck, für ihre Mitglieder preiswerte und gesunde Wohnungen zu erstellen, zu unterhalten und zu verwalten. Würde die Mitbeteiligte verpflichtet, teure Sanierungsmassnahmen zu ergreifen, mit denen sich entweder die Anzahl der Wohnungen stark reduzieren würde oder der Anteil an Familienwohnungen sehr tief bliebe, könnte die Mitbeteiligte ihre Ziele nicht mehr erreichen. Zumindest bei einem Grossteil der Wohnungen verblieben zudem die Defizite bezüglich Lärmschutz und Behindertengerechtigkeit, weshalb die Wohn- und Lebensräume in der Überbauung insgesamt deutlich weniger preiswert aber nicht spürbar lebenswerter und gesünder würden. Dies wäre für die

Mitbeteiligte unzumutbar, womit sich eine Unterschützstellung als unverhältnismässig erweisen würde.

5.4.

Zum Lärmgutachten (act. 16.6), welches die Vorinstanz zu den Akten reichte, repliziert der Rekurrent, dieses sei zweckentfremdet worden, weil es nicht im Kontext einer lärmrechtlichen Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV angewendet worden sei. Ferner habe die Vorinstanz nicht berücksichtigt, dass dem Anliegen einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen mit einer lärmrechtlichen Ausnahmegewilligung Rechnung getragen werden könne. Es treffe deshalb nicht zu, dass die Häuserzeile entlang der H.-Strasse nur erhalten werden könne, wenn keine erheblichen Änderungen an den Gebäuden vorgenommen würden, wie die Vorinstanz behauptete. Die Interessenabwägung im Zusammenhang mit einer lärmrechtlichen Ausnahmegewilligung müsse auch die Interessen des Denkmal- und Ortsbildschutzes miteinbeziehen. Sodann sei das Lärmgutachten fehler- und lückenhaft. Es fehlten Angaben zu den Lärmquellen, zum Berechnungsmodell und zur Berechnungskonfiguration. Die Immissionspegel würden nur abgeschätzt und die Beurteilung der Grundrisse beruhe auf falschen Grundlagen und sei undifferenziert.

5.5.1.

Schutzobjekte sind unter anderem Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG).

Aus der vom Gesetz alternativ zur landschafts- oder siedlungsprägenden Wirkung vorausgesetzten Zeugeneigenschaft ergibt sich das Erfordernis, dass ein Objekt, über welches Schutzmassnahmen verhängt werden sollen, namentlich auf Grund seiner ortsbaulichen, baulichen oder ausstattungs-mässigen Eigenschaften von einer Epoche Zeugnis abzulegen, d.h. die betreffende Epoche zu veranschaulichen und im eigentlichen Wortsinne zu dokumentieren vermag. Allein der Umstand, dass ein Objekt einer Epoche zugeordnet werden kann, ist somit für die Bejahung der Zeugeneigenschaft noch nicht ausreichend. Zudem lässt das Gesetz auch die bloss

Zeugeneigenschaft noch nicht genügen; das betreffende Objekt muss vielmehr ein wichtiger Zeuge sein. Diese Qualifikation kann sich aus verschiedenen, hier nicht abschliessend aufzuzählenden Gründen ergeben. Ein wichtiger Zeuge liegt namentlich dann vor, wenn die betreffende Baute auf Grund ihrer gesamten Beschaffenheit eine Epoche besonders aussagekräftig und qualitätsvoll zu dokumentieren vermag.

Mit dem Begriff der Epoche werden vom Gesetz auch Ereignisräume anvisiert, die zeitlich oder lokal vergleichsweise eng begrenzt sind und daher im Allgemeinen kaum als "Epochen" zu bezeichnen wären. Namentlich mit Blick auf die baukünstlerischen Epochen gilt sodann, dass auch Bauten, die Übergänge zwischen solchen bezeugen, Schutzobjekte sein können. Zu verlangen ist allerdings stets, dass die betreffende politische, wirtschaftliche, soziale oder baukünstlerische Epoche klar definiert werden kann.

Mit der Erfassung von Gebäuden und Gebäudegruppen, die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, bezweckt § 203 Abs. 1 lit. c PBG anders als mit dem Schutz wichtiger Zeugen nicht die Dokumentation geschichtlicher Epochen, sondern die Erhaltung qualifizierter Landschafts- und Siedlungsbilder. In der Praxis wird hierbei oftmals auch vom Situationswert eines Objektes gesprochen. Da das Gesetz die beiden Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung – Zeugeneigenschaft oder prägende Wirkung – alternativ aufzählt, lässt sich auch allein schon mit letzterer die Anordnung von Schutzmassnahmen an Gebäuden oder Gebäudegruppen begründen. Allerdings rechtfertigt nicht jede Optimierung von Siedlungs- oder Landschaftsbildern die Anordnung von Schutzmassnahmen; die positiv prägende Wirkung muss vielmehr objektiv ausgewiesen und begründet sein, was etwa bei für das geschützte Ortsbild wichtigen Kernzonenbauten der Fall sein kann (VB 2009.00608 vom 4. Mai 2011).

5.5.2.

Bei sich auf § 203 Abs. 1 PBG stützenden Schutzentscheiden kommt den kommunalen und kantonalen Denkmalpflegebehörden eine gewisse Entscheidungsfreiheit zu. Diese bezieht sich vor allem auf die Qualifikation eines Objektes als Schutzobjekt, auf den konkreten Umfang einer Schutzmassnahme, gegebenenfalls auf die Auswahl unter mehreren in Betracht fallenden Schutzobjekten oder aber auf den Verzicht auf Schutzmassnahmen. Insoweit hat sich die Rekursinstanz bei der Entscheidüberprüfung Zu-

rückhaltung aufzuerlegen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Die Rekursinstanz darf nur dann einschreiten, wenn die Behörde ihren Ermessensspielraum überschreitet, indem sie sich von unsachlichen, dem Zweck der in Frage stehenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt. Dabei darf sich die Rekursinstanz jedoch nicht auf eine blosser Willkürprüfung beschränken, vielmehr muss die Eingriffsschwelle tiefer gesetzt werden (vgl. BGE 145 I 52, E. 3.6., mit Hinweisen). Die Entscheidungsfreiheit der Denkmalpflegebehörde ist stets gegen den Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz abzuwägen (Art. 77 der Kantonsverfassung [KV] und Art. 29a der Bundesverfassung [BV]; Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 64 ff.), zumal Schutzmassnahmen in der Regel einen schweren Eingriff in das Grundeigentum bilden.

Im Übrigen besteht in der Regel keine Kognitionseinschränkung. Die Frage, was unter einem Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG zu verstehen ist, kann die Rekursinstanz frei beantworten. Auch steht ihr in der Regel eine freie Würdigung der örtlichen Verhältnisse zu, soweit ihr diese hinreichend bekannt sind. Geht es um bautechnische Fragen, namentlich um solche der Erhaltungs- und Renovationsfähigkeit von Schutzobjekten oder von Teilen hiervon, ist das Baurekursgericht als Fachgericht in Bausachen zu deren Beantwortung nicht weniger berufen als die Denkmalpflegebehörden.

5.5.3.

Zur Abklärung der Schutzwürdigkeit der Wohnkolonie H. erstellte das Amt für Städtebau zuhanden der Denkmalpflegekommission ein Gutachten, datiert vom 4. Mai 2009 (act. 16.4). Darin wird ausgeführt, die aus vier Zeilenbauten bestehende genossenschaftliche Wohnkolonie H. sei in den Jahren 1931-1933 von der Architekten G. L. und J. F. erbaut worden. Die Architekten hätten ein anderes Muster als die Hofrandbebauung gewählt und seien darauf bedacht gewesen, zum H.-Platz hin einen architektonischen Akzent zu setzen und ein Pendant zum jenseits des Platzes gelegenen "H.-Schloss" zu schaffen. In den 1970er-Jahren habe der Platz eine massive Umgestaltung mit Verkehrsschlaufen samt Tieferlegung erfahren, was zwar die Qualität des Platzes, aber nicht die des Kopfbaus mindere. An diesen

schliesse entlang der H.-Strasse eine fünfgeschossige Zeile mit Walmdach an. Heute wie damals stelle der Kopfbau am H.-Platz das Augenmerk der Siedlung dar und habe städtebaulich eine Bedeutung. Er wirke mit seinen klaren kubischen Formen und dem auffälligen Attikageschoss platzprägend. Die Architektur der Zeilen sei eher zurückhaltend, sie zeichne sich aber insofern als ortsbildprägend aus, als sie strukturell vom herkömmlichen Bebauungsmuster abweiche und grüne Durchblicke erlaube.

Die Zeilenbauweise orientiere sich klar an den idealen des Neuen Bauens (Stichworte Licht, Luft und Sonne) und erteile dem monumentalen Wohnhof des Blockrandes eine Absage. Gleichzeitig entstanden seien die Werkbundsiedlung Neubühl (1931-1932) von Artaria, Haefeli, Hubacher, Moser, Roth, Schmidt, Steiger und Steiger-Crawford oder die Zeilen der Wohnkolonie Zurlindenstrasse (1931-1932) von Kellermüller und Hofmann in Wiedikon. Strukturell gehöre die Wohnkolonie H. aber zu den ersten konsequent ausgerichteten Zeilenbebauungen und stelle damit typologisch wie auch baukünstlerisch ein bedeutender Zeuge gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG dar.

Zur sozialgeschichtlichen Bedeutung wird ausgeführt, die Baugenossenschaft L. sei 1922 als gemeinnützige Genossenschaft gegründet worden. Zu den Genossenschaffern zählten neben Angestellten auch Arbeiter und Werkstätige aller Schichten. Ziel sei es gewesen, der vorherrschenden Wohnungsnot entgegenzuwirken und schlichte, aber zweckmässige Wohnungen anbieten zu können. Der genossenschaftliche Boom im Zürich der 1920er-Jahren hänge mit den seit 1919 in Aussicht gestellten Bundessubventionen und der städtischen Wohnbauförderung für Baugenossenschaften (seit 1924) zusammen. Die Siedlung mit ihren 163 Wohnungen habe sich in einem klassischen Arbeiterquartier befunden. Seit den 1920er-Jahren seien in der äusseren H. mehrere Arbeiterwohnsiedlungen entstanden, was nicht zuletzt mit der Nähe zur Bahn zusammenhänge.

Das Gutachten gelangt zum Fazit, die Wohnkolonie H. erfülle die Kriterien eines wichtigen Zeugen, insbesondere was die baukünstlerische bzw. typologische Bedeutung der Siedlung betreffe, gehöre sie doch zu den ersten nach Prämissen des Neuen Bauens umgesetzten Wohnsiedlungen in der Stadt Zürich. Die strikte Zeilenbebauung sei im Quartier ein Novum gewesen und hebe sich noch immer vom im Quartier vorherrschenden Blockrand

ab. Durch die weiten Freiräume zwischen den Zeilen entstünden grosse Grünzonen, die das Quartierbild bereicherten. In diesem Sinn komme der Wohnsiedlung auch Ortsbildprägende Bedeutung zu. Ortsbildprägend sei insbesondere der moderne turmartige Kopfbau, der einen baulichen Akzent setze und der Anlage gewissermassen als städtebaulicher Anker diene. Innerhalb des Werkes von L. & F. markiere die genossenschaftliche Siedlung das Umdenken der Architekten, die sich hier den neuen Leitideen der Moderne zugewandt und sie geschickt umgesetzt hätten. Das Büro habe in Zürich zahlreiche Wohnsiedlungen errichtet, wovon zwei im Inventar aufgeführt seien. Derart frühe Zeilenbebauungen finde man in Zürich nur noch mit der Werkbundsiedlung Neubühl und der Wohnkolonie Zurlindenstrasse (beide im Inventar) – nota bene beide ohne Kopfbau –, wobei erstere als Mustersiedlung mit programmatischem Charakter entstanden sei und insofern einen Sonderfall darstelle. Im Vergleich zur Siedlung Zurlindenstrasse sei die Wohnkolonie H. trotz der Walmdächer nicht weniger modern, indem sie die Wohnräume mit Balkonen konsequent an der besonnten Seite anordne, was beim Kellermüller & Hofmann-Bau nicht der Fall sei. Mit der Wohnkolonie H. vergleichbare Zeilenbauweisen seien erst wieder in der Nachkriegszeit anzutreffen (Heiligfeld von Josef Schütz und Alfred Mürset, 1947-48, im Inventar).

Der Charakter und die Qualität der Wohnkolonie H. sei 1994-1997 am Äusseren wie im Innern verändert und geschmälert worden: Die Holzfenster seien 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) passten in ihrer Materialisierung nicht zur Architektur. Aussenliftanbauten (2 Stück) an der H.-Strasse würden der Fassade den ursprünglichen schlichten Ausdruck nehmen, der gerade in der zurückhaltenden Gliederung begründet gewesen sei. Im Innern seien die Treppenhäuser weitgehend original. Die Wohnungsgrundrisse würden den gebauten entsprechen, die originalen Oberflächen seien jedoch verschwunden (neue Böden, Türen, Küchen, Bäder).

Trotz der unglücklichen Renovation, die zweifellos den Charakter verändert und die Ausstrahlungskraft reduziert habe, sei die Zeugenschaft auf baukünstlerischer und städtebaulicher Ebene nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG

nach wie vor einwandfrei gegeben. Eine Unterschutzstellung sei zu befürworten, obwohl die Renovation in den 1990er-Jahren das Erscheinungsbild zum Schlechten verändert habe. Mit einem qualitätsvolleren Ersatz der Balkonbrüstungen, Fenster und Fensterläden könnte mit vertretbarem Aufwand die Fassadenqualität wieder deutlich gesteigert werden.

5.5.4.

Dem Protokoll der Sitzung der Denkmalpflegekommission der Stadt Zürich vom 4. Mai 2009 (act. 16.5) ist zu entnehmen, dass die Diskussion über die Schutzwürdigkeit kontrovers verlaufen sei. Die Wohnkolonie H. weise aber eine hohe Qualität auf, repräsentiere mit der Zeilenbauweise und den Wohnungstypen das neue Bauen. Sie sei daher geeignet, ein Schutzobjekt zu sein. Für eine Weiterentwicklung der Siedlung sei auf die Quartieridentität und die Grundstimmung zu achten. Von Bedeutung sei hier die Zeilenbauweise. Es sei beispielsweise denkbar, die Zeile an der H.-Strasse zu erhalten und die anderen zu ersetzen.

5.5.5.

Das Gutachten qualifiziert die Wohnsiedlung als "wichtigen" baukünstlerischen und sozialgeschichtlichen Zeugen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG. An einer Stelle im Gutachten ist von einem "bedeutenden" Zeugen die Rede. Im Vordergrund steht die städtebauliche Bedeutung als eines der ersten Beispiele im gemeinnützigen Wohnungsbau, das nach den Massstäben des neuen Bauens errichtet worden war. Hervorgehoben wird die Zeilenbauweise, der Grünraum und die Gestaltung des Kopfbaus am H.-Platz. Zum Grad der Schutzwürdigkeit äussert sich das Gutachten nicht. Festgestellt wird nur, dass es sich um einen wichtigen Zeugen und damit um ein Schutzobjekt handle. Dies ist nicht mit einer hohen Schutzwürdigkeit gleichzusetzen. Ohne eine erhöhte Bedeutung wäre vorliegend gar kein Schutzobjekt vorhanden.

Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Beschluss, es sei von einem beträchtlich geminderten Schutzwert auszugehen und brachte in der Rekursvernehmlassung vor, das Erhaltungsinteresse sei reduziert. Dies deckt sich mit den gutachterlichen Feststellungen zum Sachverhalt, ist objektiv begründet und nachvollziehbar. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten weicht die Vorinstanz in Bezug auf den gutachterlich festgestellten Sachverhalt nicht vom Gutachten ab. Für einen hohen Grad der Schutzwürdig-

keit fehlen entsprechend herausragende und einzigartige Qualitäten. Die Siedlung H. kann nicht einer eigentlichen Epoche zugeschrieben werden, sondern dem Übergang zur Moderne. Modern ist die Abkehr vom Blockrand hin zur Zeile. Die moderne Formensprache ist aber erst am Merkpunkt gegen den H.-Platz mit Flachdach und Dachterrasse verwendet worden, wobei die geschwungenen, filigran gestalteten Balkone über Eck als wichtige Elemente neuen Bauens durch die Renovation der 90er Jahre zerstört wurden. Die Zeilenbauten sind demgegenüber alle traditionell mit Walmdach ausgebildet, die niedrigeren querstehenden Anbauten am Ende der Zeilen ebenso. Die Siedlung ist in typologischer und sozialgeschichtlicher Hinsicht in Zürich nicht einzigartig und die Schutzwürdigkeit hat durch bauliche Eingriffe anlässlich der Sanierung von 1994-1997 Beeinträchtigungen erfahren. Sie kann nicht als wichtiger Zeuge oder gar als Vorreiter des Neuen Bauens gelten, zu sehr ist sie noch in althergebrachten Siedlungsstrukturen gefangen. Auch dem Thema verschiedener Wohnungstypen, einer reichen Mischung verschiedener Wohnungen für die Bewohnenden über verschiedene Lebensphasen hinweg in der gleichen Siedlung als Merkmal Neuen Bauens nimmt sich die Siedlung H. noch nicht an. Insoweit kann in Bezug auf den Eigenwert von einem eher geringen, allenfalls mittleren Grad der Schutzwürdigkeit ausgegangen werden. Der Rekurrent bringt nichts vor, was zu einer anderen Beurteilung führt.

5.5.6.

Gemäss ISOS-Eintrag für das Quartier A. gehört die Siedlung H. zur Baugruppe 10 mit Erhaltungsziel B (Erhalten der Struktur): "E.- und H.-Strasse: Hofrand- und Zeilenbebauungen, mehrheitlich Mehrfamilienhäuser der 1930er-Jahre, vereinzelt E. 20. Jh.; wenige strukturfremde und voluminöse Gewerbebauten." Die Siedlung H. wird nicht besonders erwähnt. Aus dem ISOS-Eintrag lässt sich damit nicht auf einen besonderen Stellenwert der Siedlung H. innerhalb des Ortsbildes schliessen.

Der Wohnsiedlung kommt laut Gutachten (auch) eine ortsbildprägende Wirkung zu, namentlich durch die strikte Zeilenbebauung und den turmartigen Kopfbau. Das Gutachten gelangt zum Schluss, dass die "Zeugenschaft auf baukünstlerischer und städtebaulicher Ebene nach § 203 Abs. 1 lit. c PBG" gegeben sei. Obwohl im Zusammenhang mit der siedlungsprägenden Wirkung nicht von Zeugenschaft gesprochen werden kann, ist damit

wohl gemeint, dass die Wohnkolonie H. das Quartier im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG wesentlich mitprägt.

Wie im Gutachten erwähnt und wie sich anlässlich des Lokaltermins gezeigt hat, wurden der Charakter und die Qualität der Wohnkolonie H. durch Renovationen verändert und geschmälert. Zu erwähnen sind namentlich der Ersatz der eleganten Balkone, die Aussenliftanbauten, die Aufschüttung von Sitzplätzen für die Erdgeschosswohnungen und die Einfahrten in die beiden Tiefgaragen. Die Idee der durchgrünter Zeilenbauweise, bei der die Häuserzeilen nicht den Strassenraum begleiten, sondern die Zwischenräume vom Strassenraum aus landschaftlich gestaltete Stadträume bilden, ist nicht mehr erlebbar. Die Tiefe der Parzelle als ein von der Öffentlichkeit von der Strasse aus erfassbarer Raum wurde von den wuchtigen, überdeckten Tiefgarageneinfahrten verstellt. Ebenso verunklarend wirken die Aufschüttungen auf den jeweiligen Südseiten der Zeilen für die Gartensitzplätze. Die Aussenräume und das Erscheinungsbild sind daher seit der Renovation nicht mehr konsequent und zeugenhaft vorhanden.

Entgegen der Darstellung des Rekurrenten trifft es sodann nicht zu, dass die Denkmalpflegekommission eine wichtige ortsbildprägende Wirkung des Kopfbaus hervorgehoben hat. Die Denkmalpflegekommission erwähnte die Gestaltung des Kopfbaus im Zusammenhang mit der Zeugenschaft für den gemeinnützigen Wohnungsbau nach den Massstäben des neuen Bauens, nicht jedoch wegen einer siedlungsprägenden Wirkung (Protokoll der Denkmalpflegekommission vom 4. Mai 2009, S. 3, act. 16.5).

Die Bedeutung des Kopfbaus H.-Strasse 271 für das Ortsbild, insbesondere für den H.-Platz, ergibt sich in erster Linie aus seiner Stellung und seinem Volumen, indem das Gebäude den Platz im Nordwesten flankiert und hier einen architektonischen Akzent setzt. Indes trägt das Gebäude von seiner Ausgestaltung, mithin von seiner Substanz und Ausstrahlungskraft her nicht in sehr erheblichem Mass zum Ortsbild bei. Dies zumal das Umfeld geprägt wird durch die Auf- und Abfahrtsrampen zur H.-Brücke, die H.-Strasse und die Gewerbebauten nördlich davon. Ein adäquater Platzabschluss und ein Pendant zum "H.-Schloss" am anderen Ende des H.-Platzes kann ohne Weiteres auch mit einem Neubau geschaffen werden. Auf Seite 3 des angefochtenen Beschlusses wird dementsprechend erwogen, aus Sicht des Amtes für Städtebau habe der Kopfbau für den H.-Platz

eine wichtige ortsbildprägende Wirkung. Aus diesem Grund solle auf Basis der Machbarkeitsstudie ein vom Amt für Städtebau eng begleitetes Variationsverfahren sicherstellen, dass eine gute städtebauliche Gesamtlösung und eine hohe architektonische Qualität im Rahmen der Regelbauweise realisiert werden könne.

Dies führt zum Schluss, dass der Wohnsiedlung H. als Ganzes ein wichtiger Situationswert zwar nicht abgesprochen werden kann. Der Grad der Schutzwürdigkeit ist jedoch als gering bis mittel einzustufen.

5.5.7.

In Frage steht die Gewichtung der Interessen, die der Unterschützstellung entgegenstehen, namentlich das Interesse an der Schaffung von Familienwohnungen, von hindernisfreiem und günstigem Wohnraum sowie das Interesse der inneren Verdichtung. All diese Argumente habe der Rekursgegner nicht genügend in Erwägung gezogen.

Zurecht unbestritten ist, dass es sich bei den genannten Interessen um öffentliche Interessen handelt, die die Vorinstanz für die Interessenabwägung berücksichtigen durfte bzw. musste. Die Argumentation des Rekurrenten erschöpft sich darin, die fraglichen Interessen könnten auch im Bestand erfüllt werden bzw. seien bereits erfüllt. Damit ist es jedoch nicht getan, denn offensichtlich könnte den Interessen im Bestand und unter Wahrung des vom Rekurrenten angestrebten Schutzzwecks in weit geringerem Ausmass entsprochen werden als mit einer Neuüberbauung, sowohl in qualitativer wie auch in quantitativer Hinsicht.

Die Vorinstanz strebt die Erhöhung der Anzahl an geräumigen Familienwohnungen mit vier oder mehr Zimmern an. Die Machbarkeitsstudie zeigt, dass mit einem Ersatzneubau 76 bzw. 67 (Varianten 3a bzw. 3b) derartige Wohnungen realisiert werden könnten. Bei einem Erhalt der Zeile H.-Strasse mit Kopfbau wären es 36 bis 67 Familienwohnungen (Varianten 1b, 2b, 2c). Im Bestand sind es bloss deren 4.

Die bestehenden Wohnungen sind nicht hindernisfrei zugänglich (§§ 239a Abs. 2 PBG), auch nicht über die angebauten Lifte an der H.-Strasse 275 und 277, da sich die Ausstiege nicht auf der Ebene der Wohngeschosse

befinden. Mit Neubauten könnten Wohnungen erstellt werden, die den diesbezüglich geltenden Vorschriften entsprechen.

Laut Art. 2quater der Gemeindeordnung (GO) setzt sich die Gemeinde 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 (Abs. 1). Sie sorgt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht. Sie strebt einen Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen an (Abs. 4).

Auch der Bund und die Kantone setzen sich dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können (Art. 41 Abs. 1 lit. e Bundesverfassung [BV]). Darüber hinaus fördert der Bund die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus auch direkt (vgl. Art. 108 Abs. 1 BV und das gestützt darauf erlassene Wohnraumförderungsgesetz [WFG]). Schliesslich fördern nach Art. 110 der Verfassung des Kantons Zürich [KV] auch Kanton und Gemeinden den gemeinnützigen Wohnungsbau. Demgemäss entspricht es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einem anerkannten öffentlichen Interesse, das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von preisgünstigen Wohnungen zu befriedigen (BGr 1C_128/2019 und 1C_134/2019 vom 25. August 2020, E. 10.2).

Das streitbetroffene Grundstück befindet sich im Eigentum einer Wohnbaugenossenschaft. Insgesamt könnten dort mit einem Ersatzneubau bis zu 208 Wohnungen erstellt werden, gegenüber 163 im heutigen Bestand. Der Ausnutzungsgrad könnte von 69,2 % auf 100 % gesteigert werden. Die Statuten der Grundeigentümerin schreiben vor, dass die Mietzinse nach den Selbstkosten zu bemessen sind (s. Statuten Ziff. 5 c, [...]). Somit würde preisgünstiger Wohnraum im Interesse der in Art. 2quater Abs. 1 und 4 GO formulierten Ziele geschaffen.

Das Interesse der Verdichtung kann zwar bei der Interessenabwägung keine erhebliche Rolle spielen. Es kann aber auch nicht gesagt werden, dass es generell unzulässig wäre, bei der Suche nach Möglichkeiten für eine

Siedlungsentwicklung nach innen und eine bauliche Verdichtung auch den Abbruch denkmalpflegerisch interessanter Objekte in Betracht zu ziehen. Gerade in Fällen wie dem vorliegenden, wo es um die Unterschützstellung eines grösseren Areals geht und zudem ein erhebliches Verdichtungspotential besteht, dürfen solche Möglichkeiten nicht vorweg ausser Betracht fallen. Allerdings trifft es auch zu, dass ältere Siedlungen regelmässig eine geringere Nutzungsdichte aufweisen als Neubauten. Insofern könnte das Argument der Verdichtung fast immer zu Ungunsten des Denkmalschutzes angefügt werden, was – bei hoher Gewichtung dieses Elements – einer sachgerechten Interessenabwägung widerspräche. Das Anliegen der inneren Verdichtung ist bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen und es ist ihm durchaus ein gewisses Gewicht beizumessen, das aber stark von der Bedeutung des betroffenen Schutzobjekts abhängt (vgl. BGr 1C_128/2019 und 1C_134/2019 vom 25. August 2020, E. 9.3.).

Gleichermassen verhält es sich mit den energetischen Vorteilen eines Neubaus. Gemäss Art. 2ter Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO) setzt sich die Stadt Zürich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Erreichung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft ein. Auch die diesbezüglichen öffentlichen Interessen dürfen vorliegend berücksichtigt werden, sie haben aber kein grosses Gewicht (vgl. BGr 1C_128/2019 und 1C_134/2019 vom 25. August 2020, E. 11).

5.5.8.

Unbestritten ist, dass die Gebäude an der H.-Strasse 1 ff. von übermässigem Verkehrslärm betroffen und die Immissionsgrenzwerte überschritten sind. Darauf, in welchem Ausmass dies der Fall ist, kommt es vorliegend nicht an. In die Interessenabwägung fliesst nur ein, inwiefern ein Neubauprojekt gegenüber den Bestandesbauten eine Verbesserung bringen würde und den lärmrechtlichen Anforderungen entsprechen könnte. Auf die Rüge, die Lärmermittlung im Gutachten sei nicht nachvollziehbar, ist daher nicht weiter einzugehen. Im Übrigen sind die Angaben im Gutachten durchaus nachvollziehbar. Die Emissionswerte stammen – wie im Gutachten vermerkt – aus der Karte "Strassenlärm" im GIS (maps.zh.ch). Dort können auch die zugrunde gelegten Zahlen wie die durchschnittliche Verkehrsmenge, Geschwindigkeit und Lastwagenanteil sowie das angewendete Lärmmodell (EMPA-Strassenlärmmodell STL86+) entnommen werden. Unter Berücksichtigung eines Abstands der lärmempfindlichen Räume zur

Strassenachse von ca. 20 m ergeben sich Immissionswerte von ca. 66,6 dB(A) am Tag und ca. 61,4 dB(A) in der Nacht (Abstandsdämpfung = $10 \times \log [\text{Distanz}]$). Die Immissionsgrenzwerte werden damit um 1,6 dB bzw. 6,4 dB überschritten.

Gemäss Art. 2 Abs. 6 lit. a LSV gehören Küchen ohne Wohnanteil nicht zu den lärmempfindlichen Räumen. Der Rekurrent kritisiert, das Gutachten gehe von der überholten Annahme aus, dass Küchen mit einer Grundfläche von weniger als 6 m² zu den nicht lärmempfindlichen Räumen zählten; dieser Wert sei auf 10 m² erhöht worden. Die Flächen der in Frage stehenden Küchen seien jedoch nicht aktenkundig. Die Vorinstanz bringt dazu vor, sämtliche Küchen an der H.-Strasse 1 ff. seien als Wohnküchen konzipiert, 34 hätten eine Grundfläche von 10 m² und mehr. 8 der 16 kleineren Küchen stünden in räumlicher Verbindung mit einem angrenzenden Essraum. Somit zählten 42 von 50 Küchen zur Kategorie der lärmempfindlichen Räume.

Der Rekurrent ist indes der Auffassung, es sei die Möglichkeit von Grundrissänderungen in Betracht zu ziehen, um "durchgesteckte Wohnbereiche" zu schaffen, womit ein Grossteil der Küchen aus der Kategorie der lärmempfindlichen Räume gemäss Art. 6 Abs. 2 LSV (recte Art. 2 Abs. 6 LSV) fallen würde. Hierbei geht es um die lärmabgewandte Lüftung durchgehender Räume. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten und der Vorinstanz führen durchgehende Räume, die zwischen einer lärmexponierten und einer ruhigen Gebäudeseite liegen, nicht dazu, dass diese Räume nicht mehr als lärmempfindlich im Sinne von Art. 2 Abs. 6 LSV gelten würden. Im Gegenteil: Wird eine Küche ohne Wohnanteil zu einem Wohnraum hin geöffnet, fällt sie neu unter die lärmempfindlichen Räume. Bei der in Frage stehenden lärmoptimierten Ausgestaltung von Grundrissen (lärmabgewandtes Lüftungsfenster) handelt es sich um eine Massnahme im Sinne von Art. 31 Abs. 1 lit. a LSV und um eine Voraussetzung für die Erteilung einer lärmrechtlichen Ausnahmegewilligung. Denn nach Auffassung des Bundesgerichts muss vor Erteilung der Ausnahmegewilligung nachgewiesen werden, dass alle in Betracht fallenden baulichen und gestalterischen Massnahmen geprüft worden sind. Erst wenn erstellt sei, dass sämtliche verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft worden seien, komme als "ultima ratio" die Gewährung einer Ausnahme in Betracht (BGr 1C_106/2018 vom 2. April 2019, E. 4.7, mit Hinweisen).

Die Vorinstanz ging im angefochtenen Beschluss entgegen dem Rekurrenten nicht davon aus, dass im Bestand keine wesentliche Verbesserung des Lärmschutzes erreicht werden könne. Vielmehr hielt sie fest, es wären dazu erhebliche Änderungen notwendig, bei denen die Vorgaben gemäss Art. 31 LSV einzuhalten seien. Dass diese Vorgaben nicht erfüllt werden könnten, wird nicht gesagt. Zutreffend erwog die Vorinstanz, die Immissionsgrenzwerte könnten bei den lärmempfindlichen Räumen auch in Zukunft nicht eingehalten werden.

Sodann ist anzufügen, dass das Gutachten nebst den Küchen noch weitere lärmempfindliche Räume feststellt, die von Grenzwertüberschreitungen betroffen sind. Im Übrigen ist es für die Interessenabwägung nicht ausschlaggebend, ob mittels einer Änderung der Grundrissdisposition im Bestand eine gewisse Verbesserung der Lärmsituation erzielt werden könnte. Vielmehr kann mit der Vorinstanz davon ausgegangen werden, dass eine Neuüberbauung der Lärmbelastung wesentlich besser Rechnung tragen kann. Dass ein Neubau aus lärmrechtlichen Gründen nicht bewilligungsfähig sein könnte, wie der Rekurrent mutmasst, ist nicht ernsthaft in Betracht zu ziehen. Der Rekurrent argumentiert widersprüchlich, wenn er die Bewilligungsfähigkeit eines Neubaus aus lärmrechtlichen Gründen und damit auch eine entsprechende Ausnahmegewilligung in Frage stellt, sich aber andererseits im Zusammenhang mit dem Erhalt und einer "wesentlichen Änderung" im Sinne von Art. 31 Abs. 1 LSV der streitbetroffenen Gebäude für eine lärmrechtliche Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV ausspricht. Soweit die Immissionsgrenzwerte überschritten werden sollten, kann davon ausgegangen werden, dass ein Neubau die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung (Art. 31 Abs. 2 LSV) erfüllen könnte. Damit steht die Lärmbelastung einer Unterschutzstellung zwar nicht grundsätzlich entgegen, sie fällt aber bei der Interessenabwägung zu deren Ungunsten ins Gewicht.

5.5.9.

Zu berücksichtigen sind sodann die entgegenstehenden privaten Interessen. Der Rekurrent stellt sich auf den Standpunkt, die Machbarkeitsstudie zeige, dass auch mit dem Erhalt der Siedlung den Bedürfnissen der Mitbeteiligten Rechnung getragen werden könne. Dieses Argument greift zu kurz. Massgebend ist – wie schon in Bezug auf die öffentlichen Interessen ausgeführt – dass ein Erhalt oder Teilerhalt der Siedlung die Bedürfnisse

der Grundeigentümerin nicht im selben Mass abdecken würde, wie es mit einem Neubau der Fall wäre. Betroffen sind insbesondere das Interesse an einer Mehrausnutzung des heute unternutzten Grundstücks, an der Schaffung eines grösseren Anteils an Familienwohnungen, an einer behindertengerechten Bauweise und an der Verbesserung des Lärmschutzes. Im Wesentlichen decken sich die privaten Interessen mit den öffentlichen Interessen.

5.5.10.

Insgesamt zeigt sich, dass die Vorinstanz eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen hat und sich ihr Entscheid auf sachliche, objektive und nachvollziehbare Gründe stützt. Dem Erhalt der höchstens im mittleren Grad schutzwürdigen Wohnsiedlung stehen zahlreiche öffentliche und private Interessen entgegen. Indem die Vorinstanz den entgegenstehenden Interessen in ihrer Summe ein überwiegendes Gewicht beimisst, hat sie das ihr zustehende Ermessen in pflichtgemässer Weise ausgeübt, weshalb sich ein Eingreifen der Rechtsmittelinstanz verbietet. Der Rekurrent vermag keine stichhaltigen Gründe aufzuzeigen, weshalb die auf dem Spiel stehenden Interessen anders zu gewichten sein sollen. Hinzu kommt, dass die Epoche des Neuen Bauens im Kontext des genossenschaftlichen Wohnungsbaus in ausreichender Weise im kommunalen Inventar repräsentiert bleibt (Siedlungen Entlisberg I, Zentralstrasse, Waidfussweg und Neubühl).

6.

Der Rekurrent beantragt, eventualiter seien der Kopfbau und die nördlichste Häuserzeile der Siedlung H. unter Schutz zu stellen.

Der Eventualantrag wird nicht spezifisch begründet. Aus der allgemeinen Rekursbegründung geht hervor, dass der Rekurrent dem Kopfbau und der nördlichsten Häuserzeile eine ortsbildprägende, städtebauliche Bedeutung beimisst. Erwähnt wird ausserdem der Vorgartenbereich entlang der H.-Strasse mit dem alten Baumbestand. Die Interessen am Abbruch würden zumindest die Interessen am Teilerhalt nicht überwiegen.

Wie bereits erwähnt, trägt der Kopfbau von seiner Ausgestaltung, mithin von seiner Substanz und Ausstrahlungskraft her nicht in sehr erheblichem Mass zum Ortsbild bei; ein adäquater Platzabschluss kann auch mit einem

Neubau geschaffen werden. Die an den Kopfbau anschliessende Häuserzeile mit dem Vorgartenbereich entlang der H.-Strasse zeichnet sich durch ein zurückhaltendes Erscheinungsbild aus und prägt den Strassenraum der H.-Strasse nicht, zumal die Häuserzeile von der vorherrschenden Fassadenflucht zurückversetzt ist. Ins Auge fällt einzig der hohe Baumbestand im Vorgartenbereich, was aber keinen Situationswert für das Gebäude begründet.

Damit besteht kein überwiegendes öffentliches Interesse am Erhalt der nördlichsten Häuserzeile samt Kopfbau allein aus Gründen des Situationswerts. Der Eventualantrag ist abzuweisen.

7.1.

Schliesslich beanstandet der Rekurrent eine fehlende Koordination des angefochtenen Beschlusses mit dem Bauentscheid. Die Schutzfragen würden in die Phase des Bauentscheids verlagert, womit die materielle und formelle Koordination vereitelt werde. Es bestünden enge Zusammenhänge zwischen Neubau und Schutzentscheid. Diesen unmittelbaren Konnex habe bereits die Denkmalpflegekommission an der Sitzung vom 4. Mai 2009 ausgesprochen, als sie die Inventarentlassung ohne konkretes Bauprojekt verweigert habe: "Zunächst wird festgehalten, dass es schwierig ist, einen Entscheid über die Schutzwürdigkeit zu fällen, wenn erst in 15 Jahren ein Ersatzneubau realisiert werden soll. [...] Eine Entlassung der Siedlung aus dem Inventar auf Vorrat ist nicht möglich." Gemäss Dispositivziffer 1 des angefochtenen Beschlusses erfolge eine Entlassung erst, wenn der Stadtrat von der Qualität des Baugesuchs überzeugt sei. Mit der Machbarkeitsstudie als Vorbereitungsmassnahme erachte der Stadtrat die Nichtunterstützung als verhältnismässig, weil sich – so die Erwägung auf Seite 8 des angefochtenen Beschlusses – allenfalls die Möglichkeit bieten soll, den städtebaulich markanten Kopfbau in einen Ersatzneubau zu integrieren. Die Baufreigabe, und damit die bedingt aufgeschobene Inventarentlassung, solle "gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung für Ersatzneubauten, die das Resultat eines Varianzverfahrens sind und welche die für die Inventarentlassung massgeblichen öffentlichen Interessen berücksichtigen" (Erwägung auf Seite 8 des angefochtenen Beschlusses) erfolgen. Damit sei, so der Rekurrent, klar, dass die Baubewilligung die für die Inventarentlassung massgeblichen öffentlichen Interessen berücksichtige und

der Schutzentscheid in den Bauentscheid verlagert werde. Der Stadtrat ziehe eine mindestens teilweise Erhaltung des Schutzobjekts in Betracht; woran erhebliche öffentliche Interessen bestünden. Die Mitbeteiligte habe entsprechende Varianten mit Erhalt dieser Teile ausgearbeitet. Über den Erhalt solle indes erst mit dem Bauentscheid befunden werden. Es werde somit in der zweiten Phase der Baubewilligung über etwas entschieden, was eigentlich Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sein sollte: die teilweise Unterschutzstellung. Faktisch offensichtliche Zusammenhänge zwischen Bauentscheid und Unterschutzstellung würden getrennt. Das Koordinationsprinzip nach Art. 25a RPG wolle derartige faktische Zusammenhänge zusammen behandelt haben. Vorliegend hätten der Schutzentscheid und die Baubewilligung gemeinsam, d.h. mindestens die Unterschutzstellung mit einem Vorentscheid über die Baubewilligung, behandelt werden müssen.

7.2.

Der Stadtrat hält dafür, der angefochtene Beschluss sei, wie in solchen Fällen üblich, suspensiv-bedingt ergangen (suspensiv bedingter Verzicht auf Unterschutzstellung), sodass gewährleistet werden könne, dass die massgeblichen öffentlichen Interessen dereinst auch tatsächlich umgesetzt würden. Es handle sich um eine verwaltungsgerichtlich bestätigte Behördenpraxis (VB.2017.00362 vom 7. Juni 2018, E. 6.2). Dereinst werde die Denkmalpflegebehörde (und nicht die Baubehörde) mittels Feststellungsbeschluss darüber zu befinden haben, ob das nachgesuchte Bauprojekt die öffentlichen Interessen, welche der Interessenabwägung des angefochtenen Beschlusses zugrunde gelegen hätten, hinreichend berücksichtige. Damit würden nicht in unzulässiger Weise Schutzfragen in die Phase des Bauentscheids verlagert. Denn die grundsätzlichen Fragen (Vorliegen eines Schutzobjekts, Interessenabwägung und Verzicht auf Unterschutzstellung) habe der Stadtrat ausführlich im angefochtenen Beschluss behandelt, um darüber in der Folge abschliessend zu entscheiden.

7.3.

Gemäss Dispositivziffern 1 und 6 des angefochtenen Beschlusses soll die Wohnsiedlung H. aus den Inventar entlassen werden, sobald die Baubehörde – gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung auf der Grundlage eines Feststellungsbeschlusses des Stadtrates – die Baufreigabe für die Ersatzneubauten erteilt habe und in der Folge ein Abbruch erfolgt sei. Die

Inventarentlassung erfolgt damit nicht bedingungslos, sondern suspensiv bedingt auf den Zeitpunkt der Baufreigabe eines rechtskräftig bewilligten Ersatzneubaus. In den Erwägungen auf Seite 8 des angefochtenen Beschlusses wird ausgeführt, die Baufreigabe werde für Ersatzneubauten erteilt, die das Resultat eines Varianzverfahrens seien und welche die für die Inventarentlassung massgeblichen öffentlichen Interessen berücksichtigen würden. Nach Eröffnung eines Baubewilligungsverfahrens werde der Stadtrat entscheiden, ob dies Bedingungen erfüllt seien.

Diese Formulierungen mögen prima vista den Anschein erwecken, als ob in unzulässiger Weise in einem künftigen Baubewilligungsverfahren eine Interessenabwägung vorgenommen werden soll, die für die Grundsatzfrage der Inventarentlassung entscheidend ist. Dem ist indes nicht so, wie sich aus dem Gesamtzusammenhang ergibt. Der angefochtene Beschluss ist bereits das Resultat einer vollständigen Interessenabwägung, die *unter anderem* die Vorteile berücksichtigt, welche sich mit einem – heute noch nicht konkretisierten – Neubau hinsichtlich der öffentlichen Interessen bieten. Im Baubewilligungsverfahren soll – durch einen Feststellungsbeschluss des Stadtrates als Denkmalschutzbehörde – lediglich beurteilt werden, ob das konkrete Neubauprojekt die entsprechenden, im öffentlichen Interesse liegenden Qualitäten aufweist, von denen der Stadtrat im Inventarentlassungsbeschluss ausgegangen ist, namentlich die Erhöhung des Anteils an gemeinnützigem Wohnraum, die bauliche Verdichtung, die 2000-Watt-Gesellschaft, die Verbesserung des Lärmschutzes und die Quartierentwicklung. Zu prüfen sein wird somit die Erfüllung der Bedingungen, die dem angefochtenen Beschluss zugrunde liegen, und nicht die Bedingungen, unter denen eine Inventarentlassung erfolgen kann (vgl. zur Zulässigkeit einer analogen suspensiv bedingten Inventarentlassung VB.2017.00361 und VB.2017.00362 vom 7. Juni 2018, E. 6.2).

Der Rekurrent bringt vor, beim Bauentscheid solle ausdrücklich die teilweise Erhaltung des Schutzobjekts in Betracht kommen. Diese Entscheidung sei aber Teil der Inventarentlassung. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Wohnsiedlung H. mit dem angefochtenen Beschluss vollständig aus dem Inventar entlassen wird. Im angefochtenen Beschluss wird lediglich die Möglichkeit erwähnt, den Kopfbau in einen Ersatzneubau zu integrieren oder aber im Sinne einer architektonischen Neuinterpretation desselben eine ähnlich ortsbildprägende Qualität am H.-Platz zu erzielen. Der Kopfbau

darf also ersetzt werden. Ob ein künftiges Neubauprojekt die Anforderungen des Ortsbildschutzes erfüllt, wird im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sein.

Der suspensiv bedingte Verzicht auf Unterschutzstellung ist nicht zu beanstanden; das Koordinationsgebot wurde nicht verletzt.

8.

Zusammengefasst ist der Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

9.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten dem Rekurrenten aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (mit der Schutzmassnahme verbundener Eingriff in das Eigentum; Unterschutzstellung einer Wohnüberbauung mit 163 Wohnungen, erhebliche Unternutzung der Grundstücke), des getätigten Verfahrensaufwandes (zweiter Schriftenwechsel, Durchführung eines Abteilungsangenscheins) und des Umfangs des vorliegenden Urteils ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 10'000.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774

vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch).

9.2.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der Mitbeteiligten zulasten des Rekurrenten eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 3'500.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch).

Die Vorinstanz beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Vorliegend handelt es sich zwar nicht um einen einfachen Fall. Dessen ungeachtet hatte die Behörde im Rechtsmittelverfahren keinen besonderen, über die Bearbeitung im Bewilligungsverfahren erheblich hinausgehenden Zusatzaufwand zu treiben. Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG sind daher nicht erfüllt, so dass von der Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an die Vorinstanz abzusehen ist.

[...]