



G.-Nr. R1S.2019.05160
BRGE I Nr. 0066/2021

Entscheid vom 23. April 2021

Mitwirkende Abteilungsvizepräsident Claude Reinhardt, Baurichter Christian Hurter,
Baurichterin Beatrice Bosshard, 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 [...]

Mitbeteiligte
2. Genossenschaft S. [...]
vertreten durch [...]

betreffend Beschluss des Stadtrates vom 6. November 2019 [...]; Vertragsgenehmigung und teilweiser Verzicht auf Unterschutzstellung, Schweighofstrasse 32-80, Frauentalweg 20-34, Hegianwandweg 51-65, Im Hegi 5-17 und 23-33, Arbentalstrasse 5-21 und 25-39, Zürich 3 - Wiedikon

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 6. November 2019 genehmigte der Stadtrat von Zürich den Vertrag mit der Genossenschaft S. über die Unterschutzstellung der Gebäude auf den Grundstücken Kat.-Nrn. WD3901, WD3902, WD3903, WD3414 und WD3736 am Hegianwandweg 51-65, an der Arbentalstrasse 5-21 und 25-39, am Frauentalweg 20-34, Im Hegi 5-17, 23-33 und an der Schweighofstrasse 46-68 (Wohnsiedlung "Im Hegi") in Zürich Wiedikon. Die Gebäude an der Schweighofstrasse 32-44 und an der Schweighofstrasse 70-80 wurden nicht unter Denkmalschutz gestellt.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob der Zürcher Heimatschutz ZVH mit Eingabe vom 23. Dezember 2019 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des Entscheides unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz und der Mitbeteiligten. Eventualiter sei die Angelegenheit zur weiteren Abklärung des Sachverhalts an die Vorinstanz zurückzuweisen, subeventualiter sei die Vorinstanz einzuladen, die Siedlung "Im Hegi" umfassend unter Schutz zu stellen.

C.

Mit Verfügungen vom 8. bzw. 17. Januar 2020 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Mit Stempelverfügung vom 27. Januar 2020 wurde das Verfahren auf Ersuchen der Mitbeteiligten sistiert.

D.

Die Mitbeteiligte beantragte mit Eingabe vom 9. Dezember 2020 in Aufhebung der Sistierung die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Rekurrenten. Die Vorinstanz beantragte mit Eingabe vom 17. Dezember 2020 ebenfalls die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Rekurrenten.

E.

Mit Replik vom 28. Januar 2021 bzw. Duplik vom 17. und 22. Februar 2021 hielten privaten Parteien an ihren Anträgen fest.

F.

Am 18. März 2021 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichtes 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 Entscheidbegründung 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.

Einleitend ist der Ablauf des Unterschutzstellungsprozesses und der Sachverhalt gemäss Vernehmlassung der Vorinstanz darzulegen.

Im Jahr 2012 hätten die Stadt und die Genossenschaft Z. mit der Erarbeitung eines gemeinsamen Masterplans für die Entwicklung des Friesenbergquartiers begonnen. Dies mit dem Ziel, der Genossenschaft Z. als grösste Eigentümerin von genossenschaftlichen Siedlungen im Friesenbergquartier einen verlässlichen Rahmen für die künftige Entwicklung aufzuzeigen, welcher von der Stadt mitgetragen würde. Die Siedlungen im Friesenbergquartier seien bis dahin nicht inventarisiert gewesen. Im Jahr 2006 sei deshalb eine als "Spezialinventar" bezeichnete Bestandesaufnahme zum Siedlungsverbund der Genossenschaft Z., bzw. zu den einzelnen 23 Bauetappen erarbeitet worden, um eine Grundlage für einen Ausgleich möglicher Interessenkonflikte zu schaffen. Darin aufgeführt sei auch die sowohl stadträumlich als auch entstehungsgeschichtlich eng mit dem Siedlungsverbund der Genossenschaft Z. verbundene Wohnkolonie "Im Hegi". Diese Bestandesaufnahme beruhe auf einer äusseren Begehung und stelle eine erste Empfehlung seitens der Mitarbeitenden der Denkmalpflege dar, welche als allgemeine Ziel- und Prioritätenangabe für weitere Schutzabklärungen dienen solle. Die Siedlung "Im Hegi" sei als denkmalpflegerisch wertvoll eingestuft worden. Im Rahmen des Masterplanprozesses sei eine Denkmalpflegestrategie entwickelt worden mit dem Ziel, unter den verschiedenen Bauetappen eine Auswahl zu treffen, mit denen die unterschiedlichen Bauepochen des Siedlungsverbundes mit ihrer spezifischen Formensprache und Gartengestaltung exemplarisch als "Zeitschichten" der Friesenberg-Bebauung erhalten werden könnten. Dazu seien diejenigen Bauetappen mitsamt ihrer Umgebung für eine Inventaraufnahme vorgeschlagen worden, die die jeweilige Epoche am überzeugendsten vertreten. Für die Zwischenkriegszeit hätten die Etappen 1 und 2 der Genossenschaft Z. Siedlungen zusammen mit dem etwas später errichteten Genossenschaftshaus sowie die Wohnkolonie "Im Hegi" im Vordergrund gestanden. Trotz der anerkannten Schutzwürdigkeit habe der Masterplan aufgrund einer entsprechenden Interessenabwägung empfohlen, auf eine Unterschutzstellung der Etappen 1 und 2 der Genossenschaft Z. zu verzichten, aber die Siedlung "Im Hegi" als Repräsentanten der Architektur im Spannungsfeld zwischen Tradition und Moderne ins Inventar aufzunehmen. Die gestützt auf den Masterplan erfolgte Nichtunterschutzstellung der Etappen 1 und 2 der Genossenschaft Z. sei auf Beschwerde des ZVH hin vom Verwaltungsgericht aufgehoben worden. Dieser Entscheid sei inzwischen durch das Bundesgericht bestätigt worden (BGr 1C_128/2019 und 1C_134/2019). Die Etappen 1 und 2 der Genossenschaft Z. würden daher

unter Schutz zu stellen sein, wobei der Schutzzumfang noch zu bestimmen sei.

Aufgrund der Entwicklungsabsichten der Genossenschaft Z. und der in diesem Rahmen festgestellten denkmalpflegerischen Bedeutung der Siedlung "Im Hegi" habe die Mitbeteiligte im Jahr 2013 die Stadt um Klärung der Entwicklungsmöglichkeiten hinsichtlich ihrer Siedlung bzw. der Frage nach deren Schutzwürdigkeit ersucht. Die Parteien hätten sich auf ein kooperatives Verfahren geeinigt, um die Möglichkeiten zur Entwicklung der Siedlung unter Berücksichtigung der Anliegen des Denkmalschutzes zu prüfen. In den Jahren 2016/2017 sei eine Machbarkeitsstudie durchgeführt worden, um verschiedene Varianten zur Umsetzung der Entwicklungsabsichten der Genossenschaft S. aufzuzeigen, wobei explizit auch die Umsetzung im Bestand zu prüfen gewesen sei. Dabei sei bewusst auf die Abgabe eines quantifizierten Raumprogramms verzichtet worden, weil das vertretbare Ausmass an Eingriffen ins Ensemble (z.B. Ersatzneubauten) ebengerade Gegenstand der Machbarkeitsstudie gewesen sei. Es sei ein interdisziplinäres Begleitteam zusammengestellt worden aus Vertretern der Eigentümerschaft sowie aus Fachpersonen der Stadt Zürich (Denkmalpflege, Gartendenkmalpflege und Städtebau) und einem ausgewiesenen Experten zu Fragen des Denkmalschutzes. Die Auswertung des ersten Planungsschrittes durch das Begleitgremium habe ergeben, dass die Vorschläge keine genügende Auseinandersetzung mit den konstituierenden Elementen der Siedlung aufzeigten und auch nicht hinreichend prüften, ob die Entwicklungsabsichten der Genossenschaft S. durch Anpassungen der bestehenden Bausubstanz möglich wären. Das Begleitgremium habe eine Auswahl derjenigen vom Planungsteam vorgeschlagenen Lösungsansätze getroffen, die weiterverfolgt werden sollten. Entgegen den von der Genossenschaft S. bevorzugten Varianten habe die Stadt auch eine Weiterverfolgung der Variante V4 gewünscht, welche Ersatzneubauten entlang der Schweighofstrasse vorsehe. Dabei sollte indes der Erhalt der mittleren Zeile geprüft werden. Zur Unterstützung dieses zweiten Schrittes der Machbarkeitsstudie habe eine Fachperson der städtischen Denkmalpflege die bereits im Jahr 2013 erstellte Kurzwürdigung zur Wohnsiedlung um eine eigentliche denkmalpflegerische Würdigung ergänzt. Aufgrund der ausführlichen Auseinandersetzung mit der Bedeutung der Siedlung im Kontext der Siedlungsgeschichte des Friesenbergquartiers gebe diese Würdigung Empfehlungen für die Machbarkeitsstudie ab. Sie bezeichne insbesondere die

konstituierenden Elemente, welche aus denkmalpflegerischen Gründen zur Wahrung des schutzwürdigen Charakters der Siedlung beibehalten werden sollen (vgl. S. 11 der Würdigung). Diese Würdigung sei in die weiteren Schritte der Machbarkeitsstudie und in die Beurteilung der Varianten durch das Begleitgremium eingeflossen.

Das Begleitgremium sei nach einem zweiten Überarbeitungsschritt zum Schluss gekommen, dass die von der Genossenschaft S. angestrebte Entwicklung unter Wahrung der Interessen des Denkmalschutzes möglich sei bei einer Variante, welche den Abbruch der zwei seitlichen Häuserzeilen entlang der Schweighofstrasse unter Erhalt des zentralen Zeilenbaus mit Tordurchgang vorsehe. Die von der Genossenschaft S. ursprünglich favorisierte Lösung mit Ersatzneubauten entlang der Arbentalstrasse sei verworfen worden. Wichtig sei dem Begleitgremium der Erhalt des mittleren Zeilenbaus entlang der Schweighofstrasse gewesen, um die Ensemblewirkung der gesamten Siedlung nicht zu beeinträchtigen. Aus städtebaulicher Sicht gewürdigt worden sei der Umstand, dass diese Variante die mit dem Masterplan Genossenschaft Z. angestrebte Aufwertung des öffentlichen Straßenraums der Schweighofstrasse unterstützen würde. Zudem könnten die am meisten durch den Lärm der Schweighofstrasse belasteten Wohnungen durch qualitativ hochstehenden Wohnraum ersetzt werden.

Verworfen worden sei eine Umsetzung der Bedürfnisse der Genossenschaft S. im Bestand. Diese habe sich aufgrund der über drei Geschosse verlaufenden Wohnungen als sehr schwierig herausgestellt. Insbesondere die Integration der Erschliessung der Wohneinheiten (Lifte im Inneren oder Liftanbauten im Äusseren) hätten tiefgreifende Anpassungen der Gebäude zur Folge, welche zudem mit überhöhten Kosten einhergehen würden, ohne dabei die Bedürfnisse der Genossenschaft vollständig zu erfüllen. Diese Variante hätte daher weder den Interessen der Denkmalpflege noch den privaten Interessen der Genossenschaft gedient.

In der Folge habe sich die Mitbeteiligte zu einer einvernehmlichen Unterschutzstellung ihrer Siedlung bereit erklärt und mit der Stadt am 12. Juni 2019 einen entsprechenden Schutzvertrag abgeschlossen, der vom Stadtrat mit dem vorliegend angefochtenen Beschluss genehmigt worden sei. Damit sei die Siedlung "Im Hegi" mitsamt der Umgebung unter Schutz ge-

stellt worden. Gleichzeitig sei auf eine Unterschutzstellung der seitlichen Zeilenbauten entlang der Schweighofstrasse verzichtet worden.

3.

Mit der Replik (Rz. 9) verlangt der Rekurrent die Herausgabe des Protokolls des Begleitgremiums zur Machbarkeitsstudie Hegi. Dieses Gremium hätte wichtige Überlegungen sicher protokolliert. Der Rekurrent bezieht sich dabei auf die Ausführung der Vorinstanz in der Rekursantwort (Rz. 17), wonach das Begleitgremium nach einem zweiten Überarbeitungsschritt (der Machbarkeitsstudie) übereinstimmend zum Schluss gekommen sei, dass die von der Genossenschaft S. angestrebte Entwicklung unter Wahrung der Interessen des Denkmalschutzes möglich sei bei einer Variante, welche den Abbruch der zwei seitlichen Häuserzeilen entlang der Schweighofstrasse unter Erhalt des zentralen Zeilenbaus mit Tordurchgang vorsehe. Die von der Genossenschaft S. ursprünglich favorisierte Lösung mit Ersatzneubauten entlang der Arbentalstrasse sei verworfen worden. Zum Editionsbegehren bringt die Vorinstanz vor, die wesentlichen Überlegungen bzw. Ergebnisse der Besprechungen des Begleitgremiums seien im Bericht zur Machbarkeitsstudie (act. 23.2., S. 17 ff. und 21 ff.) abgebildet.

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) ergibt sich für die Parteien das Recht, Beweisanträge zu stellen, und für die Behörden die Pflicht, rechtzeitig und formgültig angebotene Beweisbegehren entgegenzunehmen und zu berücksichtigen. Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt indes vor, wenn ein Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es aufgrund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür (vgl. Art. 9 BV) in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGr 1C_484/2016 vom 28. Juni 2017, E. 2.2.2., mit Hinweis auf BGE 136 I 229 E. 5.2 und 5.3 f.; s. auch VB.2019.00608 vom 27. Februar 2020, E. 4.2.).

Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern allfällige Überlegungen des Begleitgremiums zur Machbarkeitsstudie, soweit sie nicht im entsprechenden Bericht festgehalten sind, für die Beurteilung des Rekurses entscheiderele-

vant sein könnten bzw. was der Rekurrent mit dem verlangten Protokoll beweisen will. Das Editionsbegehren ist daher abzuweisen.

4.

Im angefochtenen Beschluss wird erwogen, die Siedlung "Im Hegi" solle als baulicher Zeitzeuge der Friesenberg-Bebauung grundsätzlich erhalten bleiben. Sie gelte im Sinne von § 203 PBG als kultur-, sozial- und wirtschaftsgeschichtlich bedeutender Zeuge des Wohn- und Siedlungsbaus, in dem sich auch relevante gesellschaftliche Entwicklungen und der soziale Wandel im 20. Jahrhundert manifestierten. Auf die Unterschutzstellung der zwei Gebäude an der Schweighofstrasse 32-44 und 70-80 werde verzichtet, damit sie durch Neubauten ersetzt werden könnten. Die Realisierbarkeit von Ersatzneubauten sei in der Machbarkeitsstudie nachgewiesen worden. Der durch die schlichten Zeilenbauten, den zentralen Siedlungsplatz sowie den kleinteiligen, siedlungstypischen Grünraum geprägte Charakter der Siedlung könne auch mit Ersatzneubauten erhalten werden. Der mögliche Umfang der Ersatzneubauten lasse genügend Spielraum für die Umsetzung der Bedürfnisse der Genossenschaft S. (behindertengerechte Geschosswohnungen, Allgemeinräume, Parkierung in Tiefgarage, zentrale Wärmezeugung). Die Unterschutzstellung sei deshalb auch als verhältnismässig einzustufen. Die Ersatzneubauten könnten auf die Schweighofstrasse ausgerichtet werden (Lage des Erdgeschosses, Eingänge, Erschliessung). Die Kreuzungen der Schweighofstrasse mit dem Frauental- und Hegianwandweg könnten im Zuge der Ersatzneubauten als Platzsituationen umgestaltet, die Kopfbauten darauf ausgerichtet und die Siedlung "Im Hegi" damit besser an den öffentlichen Raum angebunden werden als heute. Die Aufwertung der Schweighofstrasse als Rückgrat des Friesenbergs entspreche auch dem "Masterplan Genossenschaft Z.", der die städtebauliche Entwicklung des Siedlungsverbunds Friesenberg langfristig steuern solle. Die adäquate Integration der Ersatzneubauten sowohl in den Kontext der Siedlung "Im Hegi" als auch in den Strassenraum der Schweighofstrasse samt Gestaltung der Kreuzungsbereiche solle unter Mitwirkung des Amtes für Städtebau sichergestellt werden.

5.1.

Der Rekurrent macht zunächst geltend, es fehle ein Anlass für eine Inventarentlassung. Gemäss der Machbarkeitsstudie zur Weiterentwicklung der Kolonie Im Hegi vom 22. Mai 2017 seien zum heutigen Zeitpunkt keine weiteren Aufwände für die Abklärung von Randbedingungen für die zukünftigen Ersatzneubauten zu tätigen. Die Projektierung von Ersatzneubauten werde frühestens ca. im Jahr 2025/26 an die Hand genommen. "Eine inhaltliche und formale Auseinandersetzung für ein Vorhaben, welches erst in ca. 10 Jahren zur Ausführung kommen soll – wenn überhaupt – macht deshalb wenig Sinn, weil Wünsche und Auffassungen in diesem Zeitraum ändern können". Die Vorinstanz treffe somit, so der Rekurrent weiter, einen Entscheid, dessen Realisierungszeitpunkt nicht gesichert sei. Ein entsprechendes Provokationsgesuch befinde sich nicht bei den Akten.

Der angefochtene Entscheid sei im Zusammenhang mit der Machbarkeit von Ersatzbauten begründet worden, die aber allenfalls gar nicht so realisiert würden, weil sich die Bedürfnisse der Rekursgegnerin gewandelt oder sich die bau- und zonenrechtlichen Voraussetzungen verändert hätten. Die Nichtunterschutzstellung sei aber die Folge der positiven Bewertung der Machbarkeit der Ersatzneubauten. Diese Bauten sollen dereinst anstelle der abzubrechenden Bauten in die Siedlung integriert werden, also gleichsam die Lücken schliessen. Die Nichtunterschutzstellung sei somit eng verbunden mit der Weiterentwicklung des Schutzobjekts. Würden aber die Ersatzneubauten nicht realisiert, falle der Grund für die Nichtunterschutzstellung gemäss Ziffer 2 des angefochtenen Beschlusses weg. Die Gebäude wären nicht mehr geschützt und könnten abgebrochen werden, ohne dass sicher sei, dass neue geschützte Bauten die Wohnsiedlung angemessen ergänzen. Schon aus diesen Gründen sei die Inventarentlassung aufzuheben, mindestens aber mit einer Bedingung zu ergänzen.

5.2.

Die Vorinstanz entgegnet, beim dem als "Spezialinventar" bezeichneten Dokument handle es sich um eine Bestandesaufnahme und damit um ein Arbeitspapier der städtischen Denkmalpflege, nicht aber um ein Inventar im Rechtssinne. Die Siedlung "Im Hegi" sei nie im Inventar im Rechtssinne enthalten gewesen und könne folgerichtig auch nicht (teilweise) aus diesem entlassen werden. Das dem angefochtenen Beschluss vorausgegangene Verfahren habe sich in erster Linie um die Unterschutzstellung der Siedlung

in einem angemessenen Schutzzumfang gedreht und nicht um die Nichtunterschützstellung. Ausgelöst worden sei dieser Prozess durch das berechnigte Anliegen der Genossenschaft S., Planungssicherheit hinsichtlich der künftigen Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Siedlung zu erlangen. Es habe somit sehr wohl Anlass bestanden, den Schutzzumfang für die Siedlung zu klären. Der Verzicht der Genossenschaft S. auf ein förmliches Provokationsbegehren habe es ermöglicht, den erforderlichen Schutzzumfang ohne Zeitdruck im Rahmen eines kooperativen Verfahrens zu klären.

Der Prozess der Machbarkeitsstudie habe ergeben, dass der Denkmalwert der Siedlung "Im Hegi" erhalten werden könne, auch wenn die beiden seitlichen Häuserzeilen entlang der Schweighofstrasse durch eingepasste Neubauten ersetzt würden. Unter diesen Voraussetzungen habe es sich als verhältnismässig erwiesen, den Entwicklungsabsichten der Genossenschaft S. Rechnung zu tragen. Aufgrund des vertraglich vereinbarten Schutzzumfangs, insbesondere der Umgebung, der Bestimmung in § 238 Abs. 2 PBG und der Vereinbarung im Schutzvertrag (Ziff. 12) sowie den zonenrechtlichen Bestimmungen sei hinreichend gesichert, dass allfällige Ersatzneubauten dem Denkmalwert der Siedlung und der städtebaulichen Situation Rechnung tragen würden. Unter diesen Umständen habe darauf verzichtet werden können, die Nichtunterschützstellung an eine Bedingung zu knüpfen.

5.3.

Die Mitbeteiligte bringt über die Stellungnahme der Vorinstanz hinaus vor, das Vorliegen eines detaillierten (Ersatz-)Bauprojekts sei nicht Voraussetzung für den Schutzentscheid.

5.4.1.

Gegenstand des angefochtenen Beschlusses ist die Genehmigung eines Schutzvertrages und der teilweise Verzicht auf Schutzmassnahmen. Eine Inventarentlassung liegt nicht vor, zumal die Wohnsiedlung "Im Hegi" nicht inventarisiert ist. Soweit der Rekurrent diesen Umstand bemängelt und geltend macht, das Spezialinventar der Wohnsiedlungen Friesenberg (act. 23.1) müsse als Inventar gelten (Replik Rz. 30), ist darauf nicht einzugehen. Eine Inventarisierung ist nicht Gegenstand des angefochtenen Beschlusses. Ausserdem ist es bei der Anordnung von Schutzmassnahmen

bzw. beim (teilweisen) Verzicht darauf unerheblich, ob das betreffende Objekt im Inventar figuriert oder nicht.

Die Überprüfung der Schutzwürdigkeit setzt weder eine drohende Beeinträchtigung noch ein Provokationsbegehren (§ 213 PBG) der Eigentümerschaft voraus. Folglich darf die zuständige Denkmalpflegebehörde grundsätzlich aus eigenem Antrieb Schutzabklärungen in Gang setzen (vgl. VB.2020.00342 vom 3. Dezember 2020, E. 3.3. f.). Es ist somit nicht notwendig, dass ein konkretes Ersatzbauprojekt vorliegt. Der Schutzzumfang kann unabhängig davon bestimmt werden. Andererseits ist es der zuständigen Behörde unbenommen, bei der Definition des Schutzzumfangs gegebenenfalls konkret bekundete Bauabsichten der Eigentümerschaft zu berücksichtigen.

Im Weiteren steht vorliegend kein projektbezogener Schutzentscheid zur Diskussion, weil kein bestimmter Eingriff in das Schutzobjekt denkmalpflegerisch beurteilt und die Schutzwürdigkeit der nicht betroffenen Teile offengelassen wird, sondern die Schutzmassnahmen für das gesamte Objekt umfassend festgelegt werden. Auch unter diesem Gesichtspunkt erweist sich ein konkretes Projekt für Ersatzneubauten als entbehrlich.

5.4.2.

Die Definition des Schutzzumfangs orientiert sich an den Schutzzielen. Ausserdem muss der Schutzzumfang verhältnismässig sein. Die entsprechende Interessenabwägung bedingt aber nicht zwingend eine Gegenüberstellung von Substanzerhalt und konkretem Ersatzbauprojekt. Es genügt grundsätzlich, die öffentlichen und privaten Interessen an der Möglichkeit zur baulichen Weiterentwicklung in allgemeiner Weise, unabhängig von einem konkreten Projekt, zu berücksichtigen und zu prüfen, inwieweit der Erhalt des Schutzobjekts für die Wahrung der Schutzziele erforderlich ist.

Wenn aber – wie hier – die Behörde konkreten privaten Bedürfnissen bei der Interessenabwägung ein ganz erhebliches Gewicht beimisst und diese entscheidend sind für die Konzessionen an die Eigentümerschaft, muss sichergestellt werden, dass mit den Ersatzbauten tatsächlich auch das erreicht wird, was die Behörde mit dem Verzicht auf Schutzmassnahmen ermöglichen wollte. Dies ist mit dem bedingungslos erfolgten Verzicht auf Unterschutzstellung nicht der Fall. Im Baubewilligungsverfahren müsste ein

Projekt bewilligt werden, welches den Bauvorschriften (namentlich den erhöhten Gestaltungsanforderungen von § 238 Abs. 2 PBG) und dem Schutzvertrag entspricht (§ 320 PBG). Daran ändert nichts, dass in Dispositivziffer 12 des Schutzvertrags verlangt wird, die adäquate Integration der Neubauten sei unter Mitwirkung des Amtes für Städtebau, Denkmalpflege, sicherzustellen. Der Schutzvertrag enthält hinsichtlich der Ausgestaltung der Ersatzneubauten keinerlei Vorgaben. Darauf ist indes nicht weiter einzugehen, da sich – wie noch zu zeigen sein wird – der teilweise Verzicht auf Schutzmassnahmen als unzulässig erweist.

6.1.

Weiter beanstandet der Rekurrent eine mangelhafte Abklärung des Sachverhalts. Die Vorinstanz hätte die nationale Bedeutung der Siedlung "Im Hegi" für sich selbst und für das Ortsbild berücksichtigen müssen. Die Gründersiedlung Genossenschaft Z. befinde sich in unmittelbarer Nachbarschaft und sei unbestrittenermassen ein Schutzobjekt von nationaler Bedeutung. Trotzdem habe die Vorinstanz die Inventarentlassung der Gründersiedlung Genossenschaft Z. angeordnet. Das Verwaltungsgericht Zürich habe jedoch die Inventarentlassung mit Entscheid wd.2018.00103 vom 17. Januar 2019 aufgehoben, wogegen die Vorinstanz Beschwerde beim Bundesgericht eingelegt habe (Urteil BGr 1C_128/2019 und 1C_134/2019 vom 25. August 2020). Ein wichtiges Argument der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren sei gewesen, dass die Stadt auf den Schutz der Gründersiedlung Genossenschaft Z. verzichten könne, weil ja die Siedlung "Im Hegi" erhalten werde. An der Argumentation zeige sich, dass die Vorinstanz anerkenne, dass die Siedlung "Im Hegi" auf gleicher Stufe mit der Gründersiedlung Genossenschaft Z. stehe und somit beide von nationaler Bedeutung seien.

Sodann seien die Schutzvorgaben des ISOS nicht berücksichtigt worden. Der angefochtene Beschluss erwähne zwar, dass die Wohnsiedlung "Im Hegi" im ISOS mit dem Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung) eingestuft sei. Es fehle jedoch eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem ISOS-Eintrag, zumal die Bauten, welche zum Abbruch freigegeben würden, an der Schweighofstrasse liegen würden, welche im ISOS ausdrücklich erwähnt werde und demgemäss "das eigentliche Rückgrat des Friesenbergs" sei. Die Vorinstanz sei somit der Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS nicht

nachgekommen. Sie habe nicht einmal den entsprechenden Sachverhalt ermittelt. Dieser Mangel beschlage infolgedessen auch die Interessenabwägung.

Weiter wird moniert, die Vorinstanz habe für die streitbetroffene Siedlung im angefochtenen Beschluss lediglich eine "Würdigung" vorgenommen. Es fehle eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Schutzobjekt. Damit sei der Sachverhalt nicht zureichend abgeklärt, und zwar in materieller und formeller Hinsicht: Die "Würdigung" befasse sich nur am Rande mit der Bedeutung der Siedlung als national bedeutendes Schutzobjekt im nationalen Kontext und ziehe keine entsprechenden Schlüsse für das Schutzobjekt und vor allem für das Ortsbild. Bei umfassenden Abklärungen wäre der Autor darauf gekommen, dass keine anderen baulichen Zeugen mit der Art und Qualität der Siedlung "Im Hegi" vergleichbar seien und mindestens für den Kanton Zürich, wohl aber für die ganze Schweiz, von einem einzigartigen Schutzobjekt auszugehen sei, das ganz wesentlich zum national bedeutenden Ortsbild des Friesenbergs beitrage. Insofern leide die "Würdigung" an einem inhaltlichen Mangel. Immerhin könne aus der "Würdigung" zwischen den Zeilen die grosse Bedeutung der Siedlung herausgelesen werden, welche insbesondere in der strengen Symmetrie der Siedlungsanlage bestehe. Sollte dieser Umstand bestritten werden, wäre der Sachverhalt in diesem Punkt noch nicht abgeklärt. Indes lägen mit dem ISOS und der Haltung der Vorinstanz deutliche Hinweise auf die ganz erhebliche, nationale Bedeutung vor. Diese Bedeutung der Siedlung hätte folglich näher abgeklärt werden müssen, was mit einem Gutachten der KDK oder der ENHK nachzuholen wäre.

Wenn das ISOS den mit genossenschaftlichen Wohnsiedlungen überbauten Friesenberg als für Zürich – wenn nicht sogar für die ganze Schweiz – einmalig bezeichne, dann müsse der Rekursgegner eruieren, was die wesentlichen Eigenschaften des Friesenberg seien und ob seine Gesamtplanung dem sehr wichtigen öffentlichen Interesse am Erhalt der wesentlichen Eigenschaften des Friesenberg genügend Rechnung trage. Sodann müsse sich der Rekursgegner fragen, welche Stellung dem Hegi im national bedeutenden Quartier Friesenberg und für sich selbst zukomme. Weil einerseits der Friesenberg gemäss ISOS bedeutsam sei "aufgrund seiner Ausdehnung und Qualität als gartenstadtähnliches Stadtrandquartier" und "durch das Nebeneinander von architektonisch bedeutenden Siedlungen,

die in ihrer zeitlichen Abfolge die Geschichte des sozialen Wohnungsbaus ab der Zwischenkriegszeit dokumentieren", und weil andererseits die Siedlung "Im Hegi" genau dieser Beschreibung (Gartenstadt-Siedlung, architektonisch bedeutend, Zwischenkriegszeit) entspreche, sei ihr Wert für den Friesenberg sehr hoch. Dazu komme, dass die Siedlung "Im Hegi" im ISOS mehrfach explizit erwähnt und sogar bebildert werde.

In formeller Hinsicht falle die "Würdigung" für ein derart wichtiges Schutzobjekt zu spärlich aus, sie nehme das ISOS nicht zur Kenntnis und gehe nicht auf das Spezialinventar für Siedlungen ein. Aus dem Spezialinventar gehe hervor, dass das Quartier Friesenberg als Siedlungsverbund einen wichtigen Zeugen der stadträumlichen und sozialgeschichtlichen Entwicklung Zürichs darstelle. Das Verwaltungsgericht habe hierzu im Fall der Gründungssiedlung Friesenberg festgestellt, dass dieses Spezialinventar und diese Aussage "als erste Empfehlung für eine detaillierte Schutzabklärung dienen" sollte (VB.2018.00103, E. 5.1). Der Rekurrent beantragt, das Bundesamt für Kultur als Erstellerin des ISOS um eine Stellungnahme zu bitten – wie es das Bundesgericht im Fall der Gründungssiedlung Friesenberg gemacht habe.

Weiter seien die alternativen Möglichkeiten durch die Machbarkeitsstudie unter falschen Voraussetzungen und nicht ausreichend abgeklärt worden, indem die Machbarkeitsstudie nicht auf den Schutzabklärungen basiere und insofern von einem falschen Sachverhalt ausgehe. Damit beruhe auch der angefochtene Schutzentscheid auf einer falschen Ausgangslage. Wesentlich sei zudem, dass die Studienanordnung die von der Mitbeteiligten definierten Bedürfnisse nicht in Frage stelle. Eine zurückhaltende Realisierung ohne jede bauliche Veränderung am Äusseren der Siedlung sei nur sehr cursorisch abgeklärt und sofort als zu teuer verworfen worden. Auch weitere alternative Lösungen für die Bedürfnisse der Rekursgegnerin seien nicht evaluiert worden (Fusion mit einer grösseren Genossenschaft, Erwerb von Eigentum und insbesondere Kooperationen, mit welchen die Mitbeteiligte zu einem Büro und einigen Alterswohnungen im Quartier käme, Alternativen zur Weiterentwicklung der Wohnsiedlung).

6.2.

Die Vorinstanz entgegnet, es treffe nicht zu, dass die Siedlung "Im Hegi" anstelle der Etappen 1 und 2 der Genossenschaft Z. hätte unter Schutz ge-

stellt werden sollen. Sie sei aufgrund ihres eigenen Schutzwertes zur Inventaraufnahme empfohlen und folgerichtig unter Schutz gestellt worden.

An der Machbarkeitsstudie seien die Fachleute der Denkmalpflege massgeblich beteiligt gewesen. Diese hätten aus denkmalpflegerischer Sicht die Variante mit Ersatzneubauten entlang der Schweighofstrasse empfohlen, weil die Studie aufgezeigt habe, dass der Denkmalpflegewert der Siedlung mit diesem Schutzzumfang gleichwohl erhalten werden könne. Mit dieser Variante bleibe nicht nur der Ensemblecharakter der Siedlung gewahrt, sondern werde zugleich das Zusammenspiel der Gebäudegruppe mit den Aussenräumen langfristig gesichert. Die konstituierenden Elemente der Siedlung würden dadurch nicht tangiert. Insbesondere werde der besondere Wert der charakteristischen Abgeschlossenheit der Siedlung dadurch nicht geschmälert und der wertvolle innere Bereich der Siedlung in seiner Wirkung vollumfänglich erhalten. Von entscheidender Bedeutung sei auch, dass die mittlere Häuserzeile entlang der Schweighofstrasse mit dem Rundbogen-Eingangstor, welches auf eine der beiden zentralen Erschliessungsachsen führe, erhalten bleibe. Erhalten bleibe zudem die Öffnung gegenüber der Arbentalstrasse mit den beiden Kopfbauten, welche die zentrale Blickachse auf die Stadt akzentuierten. Vollständig erhalten bleibe schliesslich auch die für die Gartenstadt besonders wichtige Umgebung der Siedlung.

Die durch die Freigabe der beiden seitlichen Zeilenbauten ermöglichten Neubauten müssten bereits aufgrund des umfassenden Umgebungsschutzes im Wesentlichen den gleichen Fussabdruck belegen wie die bisherigen Bauten. Dadurch sei eine hangparallele Zeilenbebauung in Form des aufgelösten Blockrandes vorgegeben. Durch die massvolle Zonierung (W2bIII) sei zudem gesichert, dass sich die Baukörper auch hinsichtlich des Volumens in die bisherige Bebauungsstruktur einfügen würden. Schliesslich sehe der Schutzvertrag den Einbezug des Amtes für Städtebau und der Denkmalpflege in den Planungsprozess der Neubauten vor, um die adäquate Integration in den denkmalpflegerischen und städtebaulichen Kontext sicherzustellen.

Die Aufnahme eines Ortsbildes ins ISOS belege einzig, dass das Ortsbild als ein schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung gelte. Hingegen könne daraus nicht darauf geschlossen werden, dass einzelne das Ortsbild

bildende Objekte selber ebenfalls von nationaler Bedeutung seien. Das ISOS sei eben gerade kein Denkmalschutzinventar. Den beschreibenden Einträgen im ISOS sei ebenfalls keine derart herausragende Bedeutung der Siedlung "Im Hegi" zu entnehmen. So habe denn auch das Bundesgericht im Entscheid betreffend die Etappen 1 und 2 der Siedlungen der Genossenschaft Z. die Bedeutung der Siedlung "Im Hegi" erheblich relativiert und die Feststellung des Verwaltungsgerichts bestätigt, wonach der Siedlung "Im Hegi" kein ähnlich hoher Zeugenwert zukomme wie der Gründersiedlung der Genossenschaft Z. (BGr 1C_128/2019, E. 7.5).

6.3.

Die Mitbeteiligte bringt über die Stellungnahme der Vorinstanz hinaus vor, die vom Rekurrenten hervorgehobenen charakteristischen Elemente der Siedlung (standardisierte Wohnungs- und Haustypen, aus der variablen Zeilenbauweise resultierende Raumbildung mit vielfältigen Sicht- und Blickachsen, strenge Symmetrie der Siedlungsanlage) würden mit dem getroffenen Schutz vollumfänglich bzw. weitestgehend erhalten. Selbst bei der markant höherwertigen Genossenschaft Z.-Gründersiedlung halte es das Bundesgericht für zulässig, dass nicht jedes Gebäude dieser Siedlung in seiner Substanz geschützt werde (BGr 1C_128/2019, 1C_134/2019, E. 10.4). Die Siedlung "Im Hegi" werde sehr weitgehend geschützt, insbesondere durch einen detaillierten Substanzschutz der allermeisten Gebäude und eingreifende Schutzanordnungen auch betreffend Umschwung. Die Schutz- und Schonungsinteressen gemäss ISOS seien dabei in hohem Masse berücksichtigt worden.

Die Ideen, die der Rekurrent für das Erstellen bzw. Beschaffen von behinderten- und altersgerechten Wohnungen nenne, seien keine valablen Alternativen. Die Siedlung bestehe ausschliesslich aus Reihenhäusern, in denen die Wohneinheiten vom Erdgeschoss bis ins Dach gingen. Der Geschossgrundriss pro Wohneinheit sei klein, weshalb bei Einbau eines Lifts jeweils in eine einzelne Wohnung kein vernünftiger Grundriss mehr resultiere. In der Machbarkeitsstudie sei auch ein Umbau im Bestand ohne äusserliche Zufügungen geprüft, aber als nicht zweckmässig und unverhältnismässig teuer verworfen worden. Diese Variante hätte eine weitgehende Erneuerung der inneren Strukturen bzw. eine weitgehende Auskernung bedingt. Das Dachgeschoss eigne sich nicht für eine selbständige Wohnung

(Raumhöhe, Belichtung) und müsse deshalb mit dem Obergeschoss zusammen betrieben werden.

Die streitbetroffene Siedlung werde von der Mitbeteiligten als eigenständige Genossenschaft betrieben. Entsprechend sei das soziale Leben innerhalb der Siedlung besonders intensiv. Mit kleineren alters- und behindertengerechten Wohnungen solle ermöglicht werden, dass ältere und behinderte Genossenschafter, die nicht mehr in ihren angestammten, mehrgeschossigen Wohnungen leben könnten, oder die wegen reduziertem Platzbedarf Platz für junge Familien frei machen wollten, in der Siedlung verbleiben könnten.

6.4.1.

Die Behauptung des Rekurrenten, bei der Wohnsiedlung "Im Hegi" handle es sich um ein Schutzobjekt von nationaler Bedeutung, trifft zunächst in formeller Hinsicht nicht zu. Insbesondere handelt es sich nicht um ein Objekt von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 4 lit. a Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG). Die Wohnsiedlung ist als Einzelobjekt nicht in einem Inventar des Bundes von Objekten nationaler Bedeutung (Art. 5 NHG) verzeichnet. Ein Bundesinventar mit schützenswerten Einzelbauten existiert denn auch nicht. Soweit der Rekurrent mit "nationaler Bedeutung" in materieller Hinsicht einen besonders hohen Grad der Schutzwürdigkeit geltend macht, ist dies eine Frage der Wertung und nicht der (beanstandeten) Sachverhaltsfeststellung.

Der Vergleich mit der Gründersiedlung Genossenschaft Z. (Siedlungen Pappelweg und Schweighofstrasse) geht fehl. Dieser attestierte das Bundesgericht im Entscheid BGr 1C_128/2019/1C_134/2019 vom 25. August 2020 eine "sehr hohe Schutzwürdigkeit" (E. 7.6.). Daraus lässt sich für die Schutzwürdigkeit der Siedlung "Im Hegi" nichts ableiten. Das Verwaltungsgericht erwog dazu im Zusammenhang mit der Unterschätzung der Gründersiedlung Genossenschaft Z. Folgendes: "Nicht hilfreich ist weiter das Bekunden des Beschwerdegegners, für die im selben Quartier gelegene Siedlung "Im Hegi" aus den Jahren 1929/30 eine Inventaraufnahme anzustreben. Zum einen haftet einer Absichtserklärung stets etwas Unverbindliches an und zum anderen ist nicht dargetan, dass diese Siedlung einen ähnlich hohen Zeugenwert aufweist wie die Gründersiedlung. Die Ausführungen des Beschwerdegegners in der Rekursduplik weisen zu-

dem darauf hin, dass die Siedlung "Im Hegi" bereits eine "Architektur im Spannungsfeld von Tradition und Moderne um 1930" repräsentiert. Eine Vergleichbarkeit mit der streitbetroffenen Gründersiedlung ist nicht ersichtlich" (VB.2018.00103 vom 17. Januar 2019, E. 6.6.3). Dazu führte das Bundesgericht aus, es wäre (selbst wenn damals bereits ein Schutzvertrag für die Siedlung "Im Hegi" bestanden hätte) nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht befunden habe, der Siedlung "Im Hegi" käme kein ähnlich hoher Zeugenwert zu wie der Gründersiedlung.

Indes ist zweifellos von einem sehr grossen öffentlichen Interesse an der Erhaltung der Siedlung "Im Hegi" auszugehen (siehe dazu auch die folgenden Ausführungen).

6.4.2.

Durch die Aufnahme in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass ein Objekt in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG]). Gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG gilt dieser Schutz indes nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn von Art. 2 und Art. 3 NHG in unmittelbarer Weise. Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Diesfalls genügt es, die Einordnung eines Bauvorhabens in die landschaftliche und bauliche Umgebung unter Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG zu prüfen, wonach auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen ist; damit sind die bundesrechtlichen Vorgaben gewahrt.

Weiter besteht die Pflicht zur Beachtung von Bundesinventaren zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden kantonalen (und kommunalen) Nutzungsplanung, zum anderen dort, wo nach kantonalem Recht im Einzelfall Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind. Letzteres ist namentlich bei Entscheiden über die Schutzwürdigkeit und die Errichtung von Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung der Fall (Art. 18a Raumplanungsgesetz [RPG]). Zu beachten ist, dass bei der Erstellung des Inventars eine Bewertung der Ortsbilder nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode erfolgt; andere Interessen werden grundsätzlich nicht

berücksichtigt und eine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen findet nicht statt. Die bau- und planungsrechtliche Interessenabwägung erfolgt jeweils erst im Rahmen eines Planungs- oder Bauvorhabens, wobei sämtliche betroffenen Interessen, namentlich auch andere, dem Schutz der bestehenden Bebauung entgegenstehende wie Interessen der Ortsentwicklung und der Verdichtung des Siedlungsgebiets, berücksichtigt werden müssen. Diese Interessenabwägung kann zur Folge haben, dass die Erhaltungsziele nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können (BGr 1C_474/2016 vom 1. Juni 2017, E. 3.2.; BGE 135 II 209, E. 2.1.; VB.2018.00575 vom 17. April 2019, E. 4.5.; VB.2018.00408 vom 28. Februar 2019, E. 3.2.2.; VB.2017.00691 vom 4. Oktober 2018, E. 6.3. f.; VB.2017.00183 vom 5. April 2018, E. 6.3.3., jeweils mit weiteren Hinweisen).

6.4.3.

Im ISOS wird das Quartier Friesenberg wie folgt umschrieben: "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 von Laubbaumreihen begleitete Schweighofstrasse durchquert den Hang etwa auf halber Höhe als Haupterschliessungsachse und Querverbindung zwischen der Uetliberg- und der Birmensdorferstrasse. Ehemalige Flurwege und Bäche gliedern den Hang in einzelne Abschnitte, worin sich patchworkartig die in sich geschlossenen Siedlungen einfügen."

Die streitbetroffene Siedlung liegt im Gebiet 10 "Grossalbis am Friesenberg" mit Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz): "Planmässig in mehreren Etappen angelegte Genossenschaftssiedlungen mit Gartenstadtcharakter; v.a. zweigeschossige Reihenhauszeilen mit Satteldach, hangparallel oder in der Falllinie angeordnet, gesamthaft schlichte Putzbauten mit ursprünglichen Windfängen, Laubengängen oder Balkonen; traufständige Zeilen beidseits der Schweighofstrasse, in der Langweid, im Grossalbis und im Hegi, 1929–33, übrige Bebauung 1944 resp. 1952/53."

Zum Gebiet Grossalbis ist dem ISOS Folgendes zu entnehmen: "Zu den am besten erhaltenen und architekturhistorisch wertvollsten Siedlungen gehören der Gross- und der Kleinalbis (10, 11) im südlichen Hangbereich sowie beidseits der Uetlibergbahnlinie die Genossenschaftssiedlungen Pappel-/Schweighofstrasse, Staffelhof (13) und Bernhard-Jaeggi-Weg (14.1). Die ab 1925 in mehreren Etappen angelegten Genossenschaftssiedlungen mit Gartenstadtcharakter bestehen vorwiegend aus gleichförmigen, zweigeschossigen Reihenhauserzeilen mit Satteldach, die hangparallel oder in der Falllinie angeordnet sind. Die verputzten Einfamilienhäuser sind mehrheitlich schlicht gestaltet, wobei die einzelnen Siedlungen jeweils eigenständige Details aufweisen, etwa die sich repetierenden Eingangstrepfen mit Brüstungen und kleinen Vordächern im Kleinalbis (11) oder die verglasten Windfänge und Tordurchgänge in den Innenhof am Hegianwandweg (10)."

6.4.4.

Beim Entscheid über die Unterschutzstellung unterlag der Stadtrat nicht der für die Erfüllung einer Bundesaufgabe statuierten Pflicht zur ungeschmälernten Erhaltung im Sinn des ISOS. Der Eintrag hat ihn nur dazu verpflichtet, beim Entscheid über die Schutzmassnahme die erforderlichen Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen (vgl. VB.2019.00731 vom 30. April 2020, E. 8.3).

Dies ist vorliegend geschehen. Im angefochtenen Beschluss wird erwähnt, dass die Siedlung (recte das Gebiet, in der diese liegt) im ISOS mit Erhaltungsziel A eingestuft sei. Es ist somit davon auszugehen, dass der Schutzzumfang in Kenntnis dieser Tatsache bestimmt wurde. Eine fehlende Berücksichtigung zentraler Sachverhaltselemente des ISOS ist nicht ersichtlich.

Soweit der Rekurrent eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem ISOS vermisst, beschlägt dies die Pflicht zur Begründung von Entscheiden. Wie es sich damit verhält, kann indes offen bleiben. Die Aufhebung eines Entscheids zufolge fehlender bzw. ungenügender Begründung fällt namentlich dann in Betracht, wenn die Anfechtung durch den Begründungsmangel erheblich erschwert wurde und dieser Mangel im Rekursverfahren nicht geheilt werden konnte. Ein Grund zur Aufhebung liegt alsdann auch vor, wenn der Begründungsmangel auf eine ungenügende Sachverhaltsabklärung

(§ 7 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]) schliessen lässt. Schliesslich kann auch die sich in der inexistenten bzw. ungenügenden Begründung manifestierende fehlende Wahrnehmung des Beurteilungsspielraums durch die Baubehörde einen Rückweisungsgrund bilden (BRGE II Nr. 0301/2011 vom 20. Dezember 2011 in BEZ 2012 Nr. 16, www.baurekursgericht-zh.ch). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben.

6.4.5.

Das Amt für Städtebau hat sich als Fachstelle für Denkmalpflege eingehend mit der Schutzwürdigkeit der streitbetroffenen Siedlung befasst und die Erkenntnisse in einem als "Würdigung" betitelten Dokument (act. 23.4) festgehalten. Die "Würdigung" enthält namentlich Ausführungen zur Baugeschichte, zur städtebaulichen Situation, zum Erschliessungs- und Wegsystem, zu den Aussenräumen, zur Architektur und zu den städtebaulichen Typologien. Sie äussert sich zur baukünstlerischen Bedeutung und zum Werkkontext der Architekten. Schliesslich wird festgehalten, durch welche konstituierenden Elemente sich die Siedlung auszeichne und die beibehalten werden sollen:

- Die offene Zeilenbebauung mit der charakteristischen Auflösung der Blockränder
- Die strenge Symmetrie der Siedlungsanlage
- Das Erschliessungskonzept mit dem axial angelegten und streng hierarchisch strukturierten Netz der inneren Wegverbindungen
- Die strassenbegleitenden Häuserzeilen mit den Rundbogen-Eingangstoren
- Die mittige Öffnung der Siedlung gegenüber der Arbentalstrasse (als Kontrast zu den Eingängen mit den Torbögen)
- Der zentrale Freiraum der Siedlungsanlage als Ort für sozialen Austausch
- Das Konzept von Vorgarten- und Hausgartenbereichen: die Vorgärten auf der Erschliessungsseite der Häuserzeilen, die Hausgärten auf der gegenüberliegenden Seite

Es wird empfohlen, Projekte aus dem Bestand und mit Rücksichtnahme auf die wertvolle Siedlungsanlage zu entwickeln. Projekte sollen nicht zu einer Überformung oder Umformulierung des Siedlungskonzepts führen.

Sodann wird ein "provisorischer Schutzzumfang" definiert. Zur Sicherung der Zeugenschaft müsse das Erscheinungsbild der Fassaden und Dächer ge-

wahrt bleiben. Das äussere Erscheinungsbild werde bestimmt durch die Volumetrie der einzelnen Baukörper, deren Gliederungselemente und Materialisierung sowie durch das Zusammenspiel der Proportionen. Die innen und aussen zu erhaltenden Bauteile werden einzeln aufgelistet.

Für die Vollständigkeit der Sachverhaltsabklärung ist ferner nicht entscheidend, ob die Feststellungen im Spezialinventar zum Friesenbergquartier auch Eingang in die "Würdigung" gefunden haben. Entscheidend ist, dass der Vorinstanz der Sachverhalt anhand der verschiedenen Akten hinreichend bekannt war. Damit ist festzuhalten, dass die "Würdigung" den für den angefochtenen Schutzentscheid wesentlichen denkmalpflegerischen Sachverhalt korrekt wiedergibt.

6.4.6.

Der Rekurrent verlangt die Einholung von Gutachten der KDK oder der ENHK hinsichtlich der "nationalen Bedeutung" der Siedlung "Im Hegi" sowie einer Stellungnahme des Bundesamtes für Kultur. Letzteres mit der Begründung, dass es sich um einen "hochkarätigen Zeugen" in einem für Zürich und wohl auch für die Schweiz einzigartigen Gebiet gehe.

Ein Gutachten durch eine externe sachverständige Person drängt sich bloss dann auf, wenn zur Abklärung des Sachverhalts besondere Fachkenntnisse erforderlich sind, welche den Behördenmitgliedern fehlen. Verfügt die Entscheidungsinstanz über Fachmitglieder, müssen in der Regel keine Expertisen von Dritten eingeholt werden (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 7 Rz. 67). Der Spruchkörper des Baurekursgerichts setzt sich aus Fachrichtern zusammen. Diese verfügen aufgrund ihrer Ausbildung und beruflichen Tätigkeit über bau- und architektur-spezifische Kenntnisse. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist in Angelegenheiten der Denkmalpflege der Beizug einer externen sachverständigen Person nur dann angezeigt, wenn die Beantwortung bestimmter Fragen architekturhistorisches Spezialwissen voraussetzt, das von den Baurekursgerichtsmitgliedern nicht erwartet werden kann (VB.2019.00584 und VB.2019.00593 vom 3. Dezember 2020, E. 5.3.7.). Dies trifft hier nicht zu. Die Bedeutung der Wohnsiedlung "Im Hegi" im nationalen Kontext ist nicht entscheidend relevant für die Frage, ob sich der Ersatz von zwei Gebäuden der Wohnsiedlung durch Neubauten mit dem Schutzzweck vereinbaren lässt. Ebenso wenig ergeben sich aus dem Umstand,

dass es sich nach Auffassung des Rekurrenten um einen "hochkarätigen Zeugen" in einem "einzigartigen Gebiet" handelt, Fragen, die gutachterlich zu beantworten wären.

Auch eine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens besteht nicht. Beim angefochtenen Schutzentscheid handelt es sich nicht um eine Bundesaufgabe und die betroffene Siedlung ist nicht in einem Inventar des Bundes aufgeführt (Art. 7 Abs. 2 NHG). Ferner ist die Siedlung "Im Hegi" kein Schutzobjekt von überkommunaler Bedeutung. Damit entfällt von vornherein auch eine obligatorische Begutachtung durch die kantonale Denkmalpflegekommission (KDK), soweit Gesetz und Verordnung eine obligatorische Begutachtung überhaupt vorsehen (vgl. § 216 PBG und § 3 der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG [VSVK]).

Soweit ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den Sachverhalt in Bezug auf die Schutzwürdigkeit der Siedlung "Im Hegi" hinreichend abgeklärt hat. Die diesbezüglichen einlässlichen Feststellungen zu den tatsächlichen Gegebenheiten der Siedlung selbst und der baulichen Umgebung im Spezialinventar, in der Inventarergänzung (act. 23.3), in der "Würdigung" des Amts für Städtebau sowie in den Erwägungen des angefochtenen Beschlusses stellt der Rekurrent nicht in Frage. Über die Schutzwürdigkeit mithin die Qualifikation als wichtiger Zeuge herrscht denn auch Einigkeit.

Streitpunkt ist einzig der Schutzzumfang in Bezug auf die beiden seitlichen Häuserzeilen an der Schweighofstrasse. In diesem Zusammenhang bedeutsam sind namentlich die in der "Würdigung" aufgeführten konstituierenden Elemente, die die Siedlung auszeichnen und beibehalten werden sollen. Diese Feststellungen blieben unbestritten. Es ist somit auch hinsichtlich des Schutzzumfangs kein Bedarf nach zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen erkennbar. Auch in diesem Zusammenhang basiert der angefochtene Entscheid auf dem korrekten Sachverhalt.

6.4.7.

Die Mitbeteiligte liess zur Weiterentwicklung der Siedlung "Im Hegi" eine Machbarkeitsstudie erstellen (act. 23.2). Anlass dazu gab, dass ein ursprünglicher Plan der Mitbeteiligten zur Gesamterneuerung der Siedlung in Frage gestellt worden war durch die Absicht der Stadt Zürich, die Siedlung in das kommunale Inventar der Denkmalpflege aufzunehmen. Das Interes-

se an einem weitgehenden Erhalt der Siedlung sei anerkannt worden und man habe sich auf ein kooperatives Verfahren geeinigt (s. act. 23.2, S. 7). Weiter wird festgehalten, dass es sich um eine bedeutende Zeugin des genossenschaftlichen Wohnungsbaus der Zwischenkriegszeit in der Stadt Zürich handle. Mit der Studie sollten die Möglichkeiten und Grenzen zwischen dem Erhalt der Siedlung in seiner spezifischen Eigenart einerseits und einer Teilerneuerung für die Bedürfnisse der Genossenschaft ausgelotet werden. Die Studie wurde begleitet von Vertretern der Denkmalpflege und der Gartendenkmalpflege der Stadt Zürich. Aus den verschiedenen diskutierten Szenarien kristallisierte sich dasjenige heraus, welches den Ersatz der Häuser Schweighofstrasse 32 bis 44 und 70 bis 80 vorsieht. Damit könne die Eigenart und die Identität der Siedlung auch mit Ersatzneubauten in hohem Masse erhalten werden und es bleibe genügend Spielraum für die Umsetzung der Wünsche der Genossenschaft S.. Die Ersatzneubauten könnten auf die Schweighofstrasse ausgerichtet werden und zusammen mit den Ersatzneubauten der Genossenschaft Z. gegenüber einen Beitrag zur Aufwertung des Strassenbildes und -raumes leisten. Die Kreuzungen der Schweighofstrasse mit dem Frauental- und Hegianwandweg könnten als Platzsituationen umgestaltet, die Kopfbauten darauf ausgerichtet und die Siedlung Hegi damit besser an den öffentlichen Raum angebunden werden als heute. Die lange Gebäudezeile Schweighofstrasse 46 bis 68 bleibe bestehen, womit das "Bühnenbild" des zentralen Siedlungsplatzes und der Tordurchgang erhalten blieben. Die vorgeschlagenen Ersatzneubauten würden sich in ihrer Körnigkeit gut in die Siedlung einfügen und als Zeilenbauten dem Charakter der Siedlung entsprechen. Der siedlungstypische Grünraum könne in seiner Kleinteiligkeit auch mit den Neubauten erhalten werden.

Entgegen der Auffassung des Rekurrenten basiert die Machbarkeitsstudie nicht auf einem falschen Sachverhalt, zumal sie von der Schutzwürdigkeit der Siedlung ausgeht und um einen Kompromiss zwischen den entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen gerungen wurde. Es handelt sich um eine private Studie der Eigentümerschaft im Rahmen des kooperativen Verfahrens mit der Stadt, mit der noch nichts über den Schutzzumfang entschieden wurde. Deren Erkenntnisse flossen in die Entscheidung der zuständigen Denkmalpflegebehörde ein, zusammen mit den weiteren Abklärungen.

7.1.

Schliesslich beanstandet der Rekurrent eine mangelhafte Interessenabwägung. Erstens sei das Interesse an der Erhaltung des höchst schutzwürdigen Ortsbildes gemäss Vorgaben des ISOS und des Spezialinventars nur am Rande erwähnt worden und nicht weiter eingeflossen. Mit der höchstmöglichen Bewertung und dem höchstmöglichen Schutzgrad würden das ISOS und das Spezialinventar die nationale Bedeutung des Ortsbilds Grossalbis und der explizit erwähnten Siedlung "Im Hegi" anerkennen. Von besonderer Bedeutung sei dabei, dass die vom Schutz ausgenommenen zwei Häuserzeilen an der Schweighofstrasse liegen würden, welche das Rückgrat des Friesenbergs sei. Davon hätten die Schutzabklärung und die Erwägungen der Vorinstanz ausgehen müssen.

Zweitens sei das Interesse am Erhalt einer national bedeutenden Gartensiedlung mit bemerkenswerten Gestaltungselementen, die vom Einfluss der (gemässigten) Moderne zeugten, nicht ausreichend ermittelt worden. Dies sei umso bedeutender, als auch die "Würdigung" die Bedeutung der strengen Symmetrie der Siedlungsanlage und das äussere, einheitliche Erscheinungsbild als wesentliche Eigenschaften des Schutzobjekts betone. Gerade diese Eigenschaften würden aber durch die geplanten Abbrüche von zwei Häuserzeilen massgeblich beeinträchtigt.

Drittens seien mit der Machbarkeitsstudie nicht alle möglichen Alternativen ermittelt worden und sie sei wie erwähnt unter falschen Voraussetzungen erstellt worden. Sie könne entsprechend nicht zum Nennwert genommen werden, wie das die Vorinstanz tue. Tatsächlich könne gar nicht von einer eigentlichen Abwägung gesprochen werden, wenn die Vorinstanz einfach die Vorschläge der Machbarkeitsstudie integral übernehme und zum Beschluss erhebe.

Das öffentliche, denkmalpflegerische Interesse an der Erhaltung der Siedlung "Im Hegi" als schweizweit einzigartiger Zeuge einer Gartensiedlung mit wichtiger Stellung im national bedeutenden Siedlungsverbund Friesenberg sei als hochrangig zu qualifizieren. Die Vorinstanz habe dieses Interesse nicht ermittelt. Insoweit sie davon abweiche, sei dies unhaltbar.

Den Interessen der Rekursgegnerin an einzelnen alters- und behindertengerechten Wohnungen, Allgemeinräumen und einer Tiefgarage komme bei

dieser Ausgangslage keine überwiegende Bedeutung zu. Die Bedürfnisse der heutigen Genossenschafterinnen und Genossenschafter könnten auch anderweitig gedeckt werden.

7.2.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, mit dem definierten Schutzzumfang könne den berechtigten Interessen der Genossenschaft S. Rechnung getragen werden, innerhalb ihrer Siedlung ein gewisses Entwicklungspotential zu verwirklichen. Dieses solle insbesondere älteren Bewohnerinnen und Bewohnern den Verbleib in der Siedlung ermöglichen, indem ein angemessenes Angebot an barrierefreien Kleinwohnungen geschaffen werde. Der Stadtrat sei folgerichtig zum Schluss gekommen, dass die Unterschutzstellung damit verhältnismässig sei, indem nicht mehr unter Schutz gestellt werde, als für die Wahrung des Denkmalwertes notwendig sei. Angemessen berücksichtigt worden sei auch das legitime öffentliche Interesse an der Ortsentwicklung. So sehe der Masterplan Genossenschaft Z. an den beiden Kreuzungspunkten Hegianwandweg und Frauentalweg mit der Schweighofstrasse je einen Begegnungsort vor. Diese sollen zu einer Aufwertung der Schweighofstrasse als Rückgrat des Friesenbergs beitragen. Zudem sollen die Gebäude entlang der Schweighofstrasse zum Strassenraum hin orientiert werden. Diesen Anliegen könne durch einen Ersatz der beiden seitlichen Häuserzeilen in hohem Masse Rechnung getragen werden. Schliesslich ermögliche deren Ersatz auch die Schaffung qualitativ hochwertigen Wohnraums, während die Wohnqualität heute aufgrund der hohen Lärmbelastung stark beeinträchtigt sei.

An dieser Interessenabwägung ändere auch der Eintrag im ISOS nichts. Das ISOS wolle das Ortsbild erhalten. Diesem Schutzziel werde durch die Unterschutzstellung der Siedlung mitsamt deren Umgebung und mit angepassten Neubauten entlang der Schweighofstrasse in hohem Masse Rechnung getragen. Auch die im ISOS erwähnte Bebauungsstruktur mit zweigeschossigen, hangparallel oder in Falllinie angeordneten Reihenhauszeilen mit Satteldach werde durch die seitlichen Neubauten beibehalten werden müssen. Schliesslich ermögliche die Freigabe der beiden Häuserzeilen eine Stärkung der Schweighofstrasse als Rückgrat des Friesenbergquartiers. Sie solle nicht mehr nur Verkehrsachse sein, sondern auch Begegnungsort werden und damit als Rückgrat auch tatsächlich erlebbar sein. Auch dies sei ganz im Sinne des ISOS.

Nicht nachvollziehbar sei die Kritik an der denkmalpflegerischen Würdigung der Siedlung. Es handle sich um eine umfassende Würdigung durch eine denkmalpflegerische Fachperson, welche den Charakter eines Gutachtens habe. Sie bestätige die Schutzwürdigkeit des Objekts zweifelsfrei und enthalte einen provisorischen Schutzzumfang, welcher vor dem zweiten Schritt der Machbarkeitsstudie erstellt worden sei. Der zweite Schritt der Studie habe aufgezeigt, dass die in der Würdigung auf S. 11 als konstituierend, den Schutzwert ausmachend bezeichneten Elemente der Siedlung auch bei einem Verzicht auf die Unterschutzstellung der zwei seitlichen Zeilenbauten entlang der Schweighofstrasse erhalten bleiben würden. Insbesondere werde die vom Rekurrenten hervorgehobene strenge Symmetrie der Siedlungsanlage, welche durch die axial angelegten Hofdurchfahrten betont werde, dadurch nicht tangiert. Auch die städtebauliche Typologie der offenen Blockrandbebauung werde beibehalten, indem sich allfällige Neubauten in allen Belangen respektvoll in die bestehende Siedlungsstruktur einordnen würden.

Deutlich widersprochen werde dem Vorwurf, die Würdigung sei auf die aus der Machbarkeitsstudie resultierende Lösung ausgerichtet. Die Würdigung sei vor dem Abschluss der Machbarkeitsstudie erstellt worden, gerade als Grundlage für die denkmalpflegerische Beurteilung für den zweiten Schritt dieser Studie. Sie habe keineswegs das – unbekannte – Ergebnis dieser Studie vorweggenommen, sondern aufgezeigt, welche Parameter für die Erhaltung des Denkmalwertes der Siedlung von besonderer Bedeutung seien. Dies habe eine abschliessende denkmalpflegerische Würdigung der verschiedenen Varianten der Machbarkeitsstudie ermöglicht. In sachlich vertretbarer Weise sei die Denkmalpflegebehörde gestützt hierauf zum Schluss gekommen, dass der Denkmalwert der Siedlung auch bei Freigabe der beiden seitlichen Zeilenbauten entlang der Schweighofstrasse erhalten werden könne.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie habe das Begleitgremium mit drei Vertretern der Denkmalpflege entscheidenden Einfluss auf die Frage genommen, welche Variante mit den Anliegen der Denkmalpflege vereinbar wären. Dies ergebe sich auch aus dem Umstand, dass die favorisierte Lösung der Genossenschaft S. verworfen worden sei, wie auch aus der abschliessenden Würdigung in der Machbarkeitsstudie. Die Bedürfnisse der Genossenschaft S. seien nicht als gegeben vorausgesetzt worden. So werde in

Ziff. 1.5 der Machbarkeitsstudie festgehalten, dass bewusst auf die Abgabe eines quantifizierten Raumprogramms verzichtet werde, weil das vertretbare Ausmass an Eingriffen ins Ensemble ebengerade Gegenstand der Machbarkeitsstudie sei; der behutsame Umgang mit der Identität und der Eigenart der Kolonie "Im Hegi" sei im Auge zu behalten. Daraus ergebe sich, so die Vorinstanz weiter, dass die Machbarkeitsstudie ergebnisoffen durchgeführt worden sei. Die Machbarkeitsstudie sollte aufzeigen, welche Eingriffe in die Siedlung "Im Hegi" möglich wären, ohne deren Denkmalwert zu schmälern.

Soweit der Rekurrent im Übrigen Forderungen stelle, wonach die Genossenschaft S. ihre Entwicklungsabsichten mittels Erwerbs anderer Grundstücke oder Kooperation mit anderen Genossenschaften umzusetzen hätte, so sei ihm entgegenzuhalten, dass dies einem Grundeigentümer nicht entgegengehalten werden könne. Er habe ein Anrecht darauf, dass seine Grundeigentümerinteressen bezüglich seines Grundstücks angemessen berücksichtigt würden. Im Übrigen werde den Schutzinteressen durch den vorliegenden Schutzzumfang hinreichend Rechnung getragen, weshalb eine Berücksichtigung der Interessen der Genossenschaft S. auch verhältnismässig sei.

7.3.

Die Mitbeteiligte erklärt, indem zwei der neun Gebäudezeilen vom Substanzschutz ausgenommen würden, würden ihre Anliegen zwar nicht maximal, aber doch in angemessenem Ausmass und unter grösstmöglicher Schonung der Siedlung berücksichtigt. Die vereinbarte Lösung vermöge auch im Lichte der Abwägungen zwischen Denkmalschutz- und Eigentümerinteressen vollumfänglich zu bestehen.

7.4.1.

Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 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 sie den Privaten zumutbar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 556 ff.). Ein durch Schutzmassnahmen verursachter Grundrechtseingriff ist namentlich dann unverhältnismässig,

wenn eine ebenso geeignete mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg ausreicht.

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 (BGE 120 Ia 270 ff., E. 6c). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass den wirtschaftlichen Interessen privater Eigentümer bei der Interessenabwägung überhaupt keine Bedeutung zukommt. Sehr erhebliche 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. Dabei sind Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist (BGr 1C_168/2012 vom 2. November 2012, E. 6.4, mit weiteren Hinweisen).

7.4.2.

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 Zurückhaltung 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 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.

7.4.3.

Wie der Rekurrent zu Recht vorbringt (Replik, Rz. 23), muss nach einer sorgfältigen denkmalpflegerischen Analyse und im Zuge einer Interessenabwägung eruiert werden, ob allenfalls bestimmte Teile der Siedlung ersetzt oder ergänzt werden können (vgl. BGr 1C_128/2019/1C_134/2019, E. 10.4). Dies sei vorliegend – so der Rekurrent – jedoch nicht möglich, weil sich die streitbetroffene Siedlung durch eine strenge Symmetrie und das äussere, einheitliche Erscheinungsbild auszeichne. Diese Eigenschaften würden durch die Abbrüche von zwei Häuserzeilen beeinträchtigt.

Dem ist zuzustimmen. Bei der Siedlung "Im Hegi" handelt es sich um ein in hohem Mass schutzwürdiges Ensemble. Zu erhalten sind zunächst unstrittig die strukturellen Elemente, namentlich die strenge Symmetrie, die in der "Würdigung" als konstituierend identifiziert wurden. Von zentralem Wert und zu erhalten ist aber auch das einheitliche Erscheinungsbild der Siedlung, welches deren Eigenart und Identität ausmacht und in welchem sich die Zusammengehörigkeit der Siedlung manifestiert. Die fraglichen äusseren Zeilenbauten an der Schweighofstrasse tragen nicht nur von ihrem Vo-

lumen und ihrer Stellung, sondern auch von ihrer besonderen Gestaltung und Erscheinung her (Fassaden, Fenster, Dachflächen usw.) sowie hinsichtlich der vorhandenen Bausubstanz zum Erscheinungsbild bei. Mit Ersatzbauten ginge deren charakteristisches äusseres Erscheinungsbild, welches sich in allen Zeilenbauten der Siedlung einheitlich wiederholt, verloren. Der unter anderem durch die schlichten Zeilenbauten geprägte Charakter der Siedlung kann damit nicht im gebotenen Mass erhalten werden. Mit dem Ersatz der vollständig in das Bebauungskonzept integrierten beiden Häuserzeilen würde das Schutzobjekt empfindlich beeinträchtigt. Zumal die Anlage relativ kleinräumig und kompakt ist – in der Machbarkeitsstudie ist treffend von einer "klosterähnlichen Abgeschlossenheit" die Rede –, würden Ersatzbauten auf den Sichtachsen weit in die Siedlung hinein als Fremdkörper wirken und insbesondere das innere Siedlungsbild stören. Das hervorragend erhaltene Ensemble würde aufgelöst und als augenscheinlich unvollständig und lückenhaft wahrgenommen. Die mit den Ersatzneubauten zu befriedigenden Entwicklungsbedürfnisse der Eigentümerin rechtfertigen diese Minderung des Schutzwertes nicht.

Die Häuserzeilen Schweighofstrasse 32-44 und 70-80 sind deshalb ebenfalls in ihrer Substanz zu erhalten, soweit diese für das äussere Erscheinungsbild von Bedeutung ist. Am integralen Erhalt des hochgradig schutzwürdigen Objektes als Ensemble besteht ein sehr hohes öffentliches Interesse. Die Bedürfnisse der Mitbeteiligten nach alters- und behindertengerechten Geschosswohnungen, einem Büro für die Verwaltung, einem Gemeinschaftsraum, einer Tiefgarage und einer zentralen Wärmeenergieerzeugung sind zwar nachvollziehbar. Diesen privaten Interessen kommt aber im Rahmen der Interessenabwägung kein erhebliches Gewicht zu und sie lassen die Unterschutzstellung sämtlicher Gebäude nicht als unverhältnismässig erscheinen. Überwiegende öffentliche Interessen, die gegen die vollständige Unterschutzstellung sprechen würden, werden von der Vorinstanz nicht ins Feld geführt und sind auch nicht ersichtlich. Dies führt zur Gutheissung des Rekurses.

8.1.

Mit Eingabe vom 29. März 2021 stellt die Vorinstanz das Begehren um Ergänzung des Protokolls des Augenscheins vom 18. März 2021. Die Aussage von RAin M. auf Seite 6 des Protokolls, oberster Abschnitt, sei wie folgt

zu ergänzen (Unterstreichung): "[...] ob der Schutzwert erhalten werden kann. Die Stadt geht davon aus, dass die für den Schutzwert charakteristischen Merkmale der Siedlung mit diesem Schutzzumfang erhalten werden können. Diese können wir heute zeigen. Erwähnt wurden bereits die offene Zeilenbauweise und die Symmetrie der Anlage." [...] "Das ist wichtig für die Abgeschlossenheit. Weil diese charakteristischen Elemente der Siedlung und damit der Schutzwert der Siedlung erhalten werden, ergibt sich aus Sicht der Stadt ein Spielraum für die Bedürfnisse der Genossenschaft. Die Häuser sind [...]"

Zur Begründung führt die Rechtsvertreterin der Vorinstanz an, sie gehe aufgrund ihrer Notizen zum Augenschein davon aus, dass die verlangten Ergänzungen ihren Aussagen am Augenschein entsprechen würden.

8.2.

Gemäss § 20 Abs. 2 Satz 2 der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts (OV BRG) wird von mündlich durchgeführten Untersuchungshandlungen der wesentliche Inhalt (auch als Zeichnung, fotografische Aufnahme und dergleichen) aufgenommen. Die Verordnung schreibt somit lediglich vor, dass der Sinngehalt richtig darzustellen ist, nicht aber, dass sämtliche Äusserungen der Parteien und Vertreter, insbesondere gar neue, bisher nicht vorgebrachte Tatsachenbehauptungen wortgetreu ins Protokoll über den Augenschein aufzunehmen seien. Es genügt die Festhaltung des wesentlichen Inhalts der Untersuchungshandlung (vgl. VB.2012.00733 und VB.2012.00736, E. 3.3.2., in BEZ 2013 Nr. 35). Dem Baurekursgericht kommt ein Ermessensspielraum zu, wieweit es hierbei gehen will (vgl. VB 24/1983 vom 6. Mai 1983, E. 1a).

8.3.

Die Vorinstanz macht nicht geltend, die Aussagen der Rechtsvertreterin würden falsch oder sinnentstellt wiedergegeben. Geltend gemacht wird die Lückenhaftigkeit des Protokolls. Die zu ergänzenden Äusserungen sind nicht protokolliert. Sie ergeben sich auch nicht aus den Handnotizen. Angesichts der Beweisfunktion des Protokolls ist eine Ergänzung bei Lückenhaftigkeit nur vorzunehmen, wenn sich beweisen lässt, dass die behaupteten Voten anlässlich des Augenscheins tatsächlich gemacht wurden. Wie es sich damit verhält, kann indes offenbleiben. Dass die Vorinstanz davon ausgeht, dass die für den Schutzwert charakteristischen Merkmale der

Siedlung mit dem von ihr festgelegten Schutzzumfang erhalten werden können, ist bereits aktenkundig, ebenso der Umstand, dass sich daraus ein Spielraum für die Bedürfnisse der Genossenschaft ergibt. Aus einer Ergänzung des Protokolls würde der Vorinstanz mithin kein Vorteil erwachsen, weshalb ihr ein schutzwürdiges Interesse daran fehlt. Das Begehren um Berichtigung des Protokolls ist daher abzuweisen.

9.

Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen. Demgemäss ist der Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 6. November 2019 aufzuheben. Der Stadtrat ist einzuladen, alle Gebäude der Siedlung "Im Hegi", namentlich auch diejenigen an der Schweighofstrasse 32-44 und an der Schweighofstrasse 70-80, unter Schutz zu stellen.

10.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Vorinstanz 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 von 13 Reiheneinfamilienhäusern), des getätigten Verfahrensaufwandes (zweiter Schriftenwechsel, Durchführung eines Abteilungsaugenscheins) und des Umfangs des vorliegenden Urteils ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 8'000.-- 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).

10.2.

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 dem Rekurrenten zulasten der Vorinstanz eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 2'800.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzuzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch).

[...]