



G.-Nr. R1S.2016.05125
BRGE I Nr. 0062/2017

Entscheid vom 5. Mai 2017

Mitwirkende Abteilungspräsident Bruno Grossmann, Baurichter Claude Reinhardt, Baurichter Walter Baumann, Gerichtsschreiberin Anna Frey

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

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

Mitbeteiligte

2. Allgemeine Baugenossenschaft Zürich ABZ, Gertrudstrasse 103, 8003 Zürich

betreffend Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 24. August 2016; Verzicht auf Unterschutzstellung und Entlassung aus dem Inventar Vers.-Nrn. 26404173, 26404177, 26404181, 26404185, Kat.-Nr. AU3970, Erismanstrasse 45-55, Kanzleistrasse 151-163, Karl-Bürki-Strasse 2-10, Seebahnstrasse 193-201, Zürich 4 - Aussersihl

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 24. August 2016 verzichtete der Stadtrat von Zürich auf die Unterschutzstellung der Wohnsiedlung "Kanzleistrasse" auf der Parzelle Kat.-Nr. AU3970 an der Erismannstrasse 45 - 55, Kanzleistrasse 151 - 163, Karl-Bürkli-Strasse 2 - 10 und Seebahnstrasse 193 - 201 in Zürich 4 - Aussersihl, und verfügte deren suspensiv-bedingte Entlassung aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung, sobald aufgrund einer rechtskräftigen Baubewilligung die Baufrei-gabe für den Ersatzneubau erteilt werde. Mit Ausnahme zweier Blutbuchen (*Fagus silvatica* "Atropunicea") und sechs Sommerlinden (*Tilia platyphyllos*) im Innenhof der Wohnsiedlung, die gestützt auf den verwaltungsrechtlichen Schutzvertrag vom 4. Oktober 2010 unter Schutz gestellt wurden, entliess der Stadtrat auch sämtliche Aussenräume aus dem kommunalen Inventar der schützenswerten Gärten und Anlagen.

B.

Hiergegen wandte sich der Zürcher Heimatschutz mit Rekurseingabe vom 31. Oktober 2016 ans Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, soweit damit nicht die Unterschutzstellung der insgesamt acht Solitär-bäume verfügt wurde, und die Vorinstanz sei einzuladen, die Wohnsiedlung Kanzleistrasse einschliesslich Aussenräume in geeignetem Umfang unter Schutz zu stellen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

C.

Mit Verfügung vom 4. November 2016 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Sowohl die Vorinstanz als auch die Mitbeteiligte liessen sich hierauf fristgerecht vernehmen und schlossen je mit Eingaben vom 7. Dezember 2016 auf Abweisung des Rekurses, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu-lasten des Rekurrenten.

E.

Mit Replik vom 3. Januar 2017 sowie je mit Dupliken vom 26. Januar 2017 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

F.

Am 8. Februar 2017 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf Lokal durch.

G.

Mit Triplik vom 9. Februar 2017 sowie Quadrupliken vom 17. Februar 2017 bzw. 23. Februar 2017 reichten die Parteien weitere Stellungnahmen ein.

H.

Auf die Vorbringen der Parteien sowie die anlässlich des Augenscheins gemachten Feststellungen ist im Folgenden insoweit einzugehen, als dies für die Entscheidungsfindung erforderlich erscheint.

Es kommt in Betracht:

1.

Gemäss § 338b Abs. 1 lit. a 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 auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.1.

Die streitbetroffene genossenschaftliche Wohnsiedlung "Kanzleistrasse" befindet sich im Alleineigentum der Mitbeteiligten und liegt gemäss gelten-

der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich in der Quartiererhaltungszone. Die Siedlung wurde 1930 durch den Architekten Otto Streicher als offene Blockrandbebauung mit Wohnmitteltrakt und zwei begrünten Innenhöfen erbaut und weist Fassadenmalereien von Wilhelm Hartung auf. Zusammen mit den angrenzenden, fast gleichzeitig entstandenen Wohnsiedlungen "Seebahn" der Baugenossenschaft des eidgenössischen Personal (BEP, 1930) und "Erismannhof" (im Eigentum der Stadt Zürich, 1927 - 1928) bildet sie das südliche Endstück einer städtebaulichen Dreierabfolge, welche sich dem Verlauf des tiefer gelegenen Bahntrassees der Seebahnlinie anpasst.

Die Wohnsiedlung Kanzleistrasse ist im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte ("Spezialinventar Wohnsiedlungen") enthalten und ist Bestandteil des Siedlungsverbundes Sihlfeld, der sieben gemeinnützig erstellte Wohnsiedlungen umfasst, welche allesamt zwischen den Jahren 1923 und 1931 erbaut worden sind. Überdies ist das Sihlfeld-Quartier, zu welchem auch die Wohnsiedlung Kanzleistrasse gehört, im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) mit Erhaltungsziel A vermerkt, welches für Substanzerhaltung steht. Die unter anderem mit Bezug auf die Stadt Zürich revidierte Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) ist allerdings erst per 1. Oktober 2016 und damit nach Fällung des angefochtenen Beschlusses in Kraft getreten.

2.2.

Im Jahr 2008 wandte sich die Mitbeteiligte an die städtische Denkmalpflege und ersuchte um Abklärung der Schutzwürdigkeit der Wohnsiedlung Kanzleistrasse bzw. um deren Entlassung aus dem kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte. Die Mitbeteiligte erhoffte sich mit diesem Provokationsbegehren Planungssicherheit im Zusammenhang mit der Erneuerung der Siedlung Kanzleistrasse; geplant ist ein vollständiger Abbruch bzw. Ersatzneubau der Siedlung. Im Rahmen der Schutzabklärung kamen die Denkmalpflege der Stadt Zürich wie auch die städtische Denkmalpflegekommission zum Schluss, dass die Siedlung Seebahn in städtebaulicher und baukünstlerischer Hinsicht ein Schutzobjekt darstelle. Auch die Vorinstanz anerkannte im angefochtenen Beschluss die grundsätzliche Schutzwürdigkeit der streitbetroffenen Baute, verzichtete jedoch aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf Schutzmassnahmen und ent-

liess die Wohnsiedlung samt den dazugehörigen Aussenräumen aus dem Inventar. Davon ausgenommen sind einzig die mit verwaltungsrechtlichen Schutzvertrag vom 4. Oktober 2010 auserwählten Solitäräume im Innenhof der Siedlung, namentlich zwei Blutbuchen und sechs Linden (act. 5.10).

3.1.

Im Rahmen seiner Triplik vom 9. Februar 2017 hat der Rekurrent die Einholung eines Gutachtens der Kantonalen Denkmalpflegekommission (KDK) beantragt für den Fall, dass an der sehr hohen Bedeutung des Ensembles der drei Siedlungen Kanzleistrasse, Seebahn und Erismannhof gezweifelt würde. Diesfalls wäre gutachterlich zu klären, welcher Schutzrang dem Ensemble attestiert werden müsste und ob es sich um ein Schutzobjekt von kantonalen Bedeutung handle.

3.2.

Sofern in einem Verfahren bereits unabhängige Sachverständige mitgewirkt haben, ist ein weiteres Gutachten bzw. Obergutachten nur dann einzuholen, wenn begründete Zweifel an der richtigen Beurteilung einer Sachfrage bestehen (VB.2009.00270 vom 24. Februar 2010, E. 2.2). Solche begründeten Zweifel liegen beim Gutachten vom 9. Mai 2016 zuhanden der Denkmalpflegekommission (act. 5.2, nachfolgend: Gutachten 2016) nicht vor und werden seitens des Rekurrenten auch nicht vorgebracht. Die Schutzwürdigkeit der Wohnsiedlung Kanzleistrasse wurde im Rahmen des Gutachtens 2016 einlässlich abgeklärt. Zudem ist auch das Baurekursgericht als Fachgericht in der Lage, die Siedlung Kanzleistrasse in denkmalpflegerischer Hinsicht zu bewerten. Aufgrund der Akten sowie der anlässlich des Abteilungsangenscheins getroffenen Feststellungen ist der Sachverhalt vorliegend genügend klar, um insbesondere auch den Grad der Schutzwürdigkeit des fraglichen Objektes – auch im Kontext der angesprochenen Dreierabfolge – zu beurteilen. Von der Einholung eines Gutachtens der Kantonalen Denkmalpflegekommission kann deshalb abgesehen werden. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Frage, ob sich ein zusätzliches Obergutachten aufdrängt, nicht vom materiellen Ausgang des vorliegenden Rekursverfahrens abhängig gemacht werden kann.

4.

Die Vorinstanz begründete den angefochtenen Beschluss im Wesentlichen damit, dass die Wohnsiedlung Kanzleistrasse zwar in baukünstlerischer und städtebaulicher Hinsicht von grosser Bedeutung sei, Bestandteil eines dreiteiligen Siedlungsensembles entlang der Seebahnlinie bilde und auch innerhalb des Siedlungsverbundes Sihlfeld von hohem städtebaulichem Wert sei, einer Unterschutzstellung jedoch gewichtige öffentliche und private Interessen entgegenstünden. Namentlich sei die Siedlung Kanzleistrasse – trotz Südwestumfahrung – nach wie vor einer starken Lärm- und Luftschadstoffbelastung ausgesetzt; nicht nur entlang der Seebahnstrasse, sondern auch in den Querstrassen seien die Immissionsgrenzwerte teilweise überschritten. Unter gleichzeitiger Berücksichtigung aller wirtschaftlichen und denkmalpflegerischen Aspekte stelle eine teure Sanierung der bestehenden Siedlung daher keine nachhaltige Lösung dar, zumal sich dadurch die strukturellen Mängel der Wohnungen (kleine und unflexible Wohnungsgrundrisse, Ausrichtung der Wohn- und Schlafräume zur lärmigen Seebahnstrasse, Schallschutz) nicht beheben liessen. Auch die erheblichen finanziellen Belastungen, die mit einer Sanierung der bestehenden Liegenschaft einhergehen würden, dürften nicht ausser Acht gelassen werden. Berechnungen der Mitbeteiligten hätten ergeben, dass bereits eine einfache Instandsetzung der heutigen Wohnungen zu Mietzinsaufschlägen von rund 14 Prozent führen würde. Um die bestehenden Defizite – unter anderem zu geringe Wohnflächen, bescheidener Ausbaustandard, zu einseitiger Wohnungsmix, geringer Schallschutz, schlechte Energiebilanz, hohe Lärmbelastung, fehlende Behindertengerechtigkeit – zu beheben, wären weitergehende strukturelle Verbesserungen notwendig, wie beispielsweise Wohnungszusammenlegungen, Grundrissänderungen, Anbau von Balkonen sowie Einbau von Personenliften. Solche Massnahmen hätten noch höhere Mietzinsaufschläge zur Folge, was im Widerspruch zum sozialpolitischen Auftrag der Baugenossenschaften zur Förderung bezahlbaren Wohnraums stehe. Zudem würden solche strukturellen Massnahmen das originale Fassadenbild zerstören, und es entstünden unverhältnismässig viele 2-Zimmerwohnungen respektive unverhältnismässig grosse und damit teure Wohnungen. Abgesehen davon seien gewisse notwendige Sanierungsmassnahmen aufgrund der Statik-/Grundrissstruktur, der mittleren Hofbauzeile, der geschützten Bäume und Erker gar nicht möglich. Demgegenüber führe ein Ersatzneubau mit zeitgemässen, grösseren, dem heutigen genossenschaftlichen Standard entsprechenden Wohnungen zu vergleichsweise

geringeren Mieten pro Quadratmeter. Auch ein Teilabbruch bzw. -neubau entlang der Seebahnstrasse sei geprüft worden; damit könnte die Problematik der Lärm- und Feinstaubbelastung zwar entschärft werden, in wirtschaftlicher Hinsicht wäre ein solches Vorhaben jedoch ebenfalls unverhältnismässig, zumal die erwähnten Probleme hinsichtlich Wohnungsmix, -grössen und -standard für die übrigen Siedlungsteile bestehen bleiben würden.

Sodann sei daran zu erinnern, dass die Stadt Zürich verschiedene gesetzliche Aufträge zu erfüllen habe. Seit Mai 2014 verpflichte Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) die Gemeinden zu einer Siedlungsentwicklung nach innen. Gemäss den Vorgaben des kantonalen und regionalen Richtplans habe sich die Stadt Zürich für ihre Planung am Bevölkerungswachstum zu orientieren; aufgrund der aktuellen Entwicklungsprognosen bedeute dies, dass bis im Jahr 2040 Raum für 80'000 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner bereitgestellt werden müsse. Die dafür notwendige Verdichtung solle nachhaltig, sozialverträglich und qualitativvoll erfolgen. Das Neubauprojekt von Müller Sigrist Architekten, das als Sieger des im Jahr 2015 durchgeführten Studienauftrags für den Ersatz der Wohnsiedlung Kanzleistrasse hervorgegangen sei, sehe neu 210 anstelle der bisher 156 Wohnungen vor, womit Platz für ca. 300 zusätzliche Bewohnerinnen und Bewohner geschaffen werde. Dies entspreche ungefähr einer Verdoppelung der heutigen Bewohnerzahl. Weiter habe sich die Zürcher Stimmbevölkerung im Jahr 2011 mit grosser Mehrheit für den wohnpolitischen Grundsatzartikel ausgesprochen, welcher zum Ziel habe, den Anteil der Mietwohnungen in der Hand von gemeinnützigen Bauträgern schrittweise auf einen Drittel zu erhöhen. Dabei sollen insbesondere die Bedürfnisse von Familien und älteren Menschen sowie die Anforderungen des ökologischen Wohnungsbaus berücksichtigt werden, was bei dem geplanten Neubauprojekt der Fall sei. Die Gemeindeordnung verpflichte die Stadt Zürich überdies dazu, eine nachhaltige Entwicklung im Hinblick auf die Erreichung der 2000-Watt-Gesellschaft zu verfolgen.

Zusammenfassend werde mit dem Abbruch und Neubau der Siedlung Kanzleistrasse bzw. mit der Verbesserung des Wohnangebots die langfristige Entwicklung im Quartier Hard positiv beeinflusst, woran die Stadt Zürich ein sehr grosses Interesse habe. Der Ersatzneubau leiste einen qualitativvollen Beitrag an die Quartiersbelebung, die innere Verdichtung, die Erhöhung des Anteils an gemeinnützigem Wohnraum sowie die Erreichung

der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft. Zudem werde mit dem Ersatzneubau die städtebauliche Integration in die Quartierstruktur im Sinne des im Oktober 2010 abgeschlossenen Leitbilds Seebahn-/Hohlstrasse gewährleistet. Das Leitbild basiere wiederum auf den vom Stadtrat Zürich im Jahr 2009 verabschiedeten und gemeinsam mit den Baugenossenschaften BEP, ABZ und GBMZ (Gemeinnützige Bau- und Mietergenossenschaft Zürich) erarbeiteten Leitsätzen für eine zukunftsgerichtete und sozialverträgliche Weiterentwicklung des Bullingerquartiers und der in diesem Zusammenhang durchgeführten städtebaulichen Machbarkeitsstudie. Insgesamt würden die genannten öffentlichen Interessen somit das öffentliche Interesse am Erhalt der Wohnsiedlung Kanzleistrasse überwiegen. Hinzu komme, dass Otto Streicher als Hausarchitekt der Mitbeteiligten in der Zwischenkriegszeit insgesamt 12 Wohnsiedlungen in der Stadt Zürich realisiert habe. Hiervon seien insgesamt drei Siedlungen im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte aufgeführt: neben der Siedlung Kanzleistrasse handle es sich um die Siedlungen Ottostrasse (1927) und Sihlfeld I/II (1928 - 1929), wobei letztere seit 2012 gar unter Denkmalschutz stehe. Diese beiden auf Monumentalwirkung bedachten, grossmassstäblichen Wohnanlagen zählten zu den bedeutendsten Werken der Pionierphase des Genossenschaftlichen Wohnungsbaus der 1920er-Jahre. Die analoge Verwendung von dreieckigen Erkerbauten und die für Zürich grosse Bedeutung der expressiven Wandmalereien an den Fassaden der Siedlung Sihlfeld I/II rechtfertigten auch unter diesem Gesichtspunkt eine Inventarentlassung der in baukünstlerischer Hinsicht bescheidener ausgestalteten Siedlung Kanzleistrasse. Die Typologie der eingezogenen Loggien bleibe sodann bei der Siedlung Ottostrasse als wichtiges Referenzwerk von Otto Streicher erhalten. Die suspensiv-bedingte Inventarentlassung der Siedlung Kanzleistrasse sei daher insgesamt eine geeignete und erforderliche Massnahme, um die in den aufgezeigten Interessen liegenden Ziele zu erreichen.

5.1.

Der Rekurrent hält die Wohnsiedlung Kanzleistrasse demgegenüber für ein hochkarätiges Schutzobjekt. Davon zeuge insbesondere das Gutachten 2016, welches unzweideutig festhalte, dass die Siedlung Kanzleistrasse aufgrund ihrer städtebaulichen, baukünstlerischen und sozialgeschichtlichen Bedeutung ein Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs.1 lit. c PBG darstelle. Auch die Ensemblequalität der drei Wohnsiedlungen Erismannhof,

Seebahn und Kanzleistrasse werde – trotz ihres jeweils individuellen Charakters – uneingeschränkt bejaht (vgl. act. 5.2 S. 7). Die Siedlung Kanzleistrasse sei im "Spezialinventar Wohnsiedlungen" aufgeführt; nichtsdestotrotz beabsichtige die Vorinstanz nun ausgerechnet, eines der Paradebeispiele für den Siedlungsbau in der Stadt Zürich dem Abbruch preiszugeben. Der entsprechende Inventareintrag beschreibe die Siedlung Kanzleistrasse als "quartierprägenden Teil des schützenswerten Siedlungsensembles Sihlfeld/Seebahneinschnitt". Zusätzlich zum erheblichen Eigenwert werde der streitbetroffenen Wohnkolonie somit auch ein hoher Situationswert attestiert, wobei der Inventareintrag die Erhaltung der Gesamtanlage mit den Malereien empfehle. Überdies bilde die Siedlung Kanzleistrasse – zusammen mit den Siedlungen Erismannhof und Seebahn – ein hochgradig schützenswertes Dreier-Ensemble, weshalb sie nicht isoliert, sondern immer auch in Bezug auf die anderen Ensembleteile zu betrachten sei. Auch wenn die drei Siedlungen stilistisch nicht identisch seien, so würden sie aufgrund ihrer städtebaulichen, topographischen und erschliessungstechnischen Zusammengehörigkeit sowie der gemeinnützigen Bauherrschaften ähnliche charakteristische Merkmale aufweisen (vgl. act. 5.2 S. 18). Die Fassadengestaltung der Siedlung Kanzleistrasse werde einerseits vom sich wiederholenden Architekturmotiv des Erkers geprägt, andererseits stellten die Fassadenmalereien von Wilhelm Hartung eine Besonderheit dar, welche diese Siedlung von den anderen beiden Ensembleteilen abhebe. Gerade diese Fassadenbilder würden Zürcher Architektur- und Sozialgeschichte auf eine einzigartige Weise ablesbar und erlebbar machen; mit der angestrebten Inventarentlassung seien jedoch auch die Malereien von Hartung dem Untergang geweiht. Sollten zwei Drittel dieser bemerkenswerten Abfolge abgebrochen werden, würde auch der zu erhaltende Erismannhof in seiner Qualität als Teil dieses schützenswerten Ensembles beeinträchtigt. Der Architekt Otto Streicher habe sich sehr intensiv mit dem genossenschaftlichen Wohnungsbau beschäftigt; das Gutachten stufe die Siedlung Kanzleistrasse denn auch als charakteristisch für sein Schaffen in den 1920er-/1930er-Jahren ein (vgl. act. 5.2 S. 24). Die Vorinstanz berufe sich im angefochtenen Beschluss fälschlicherweise auf die unter Schutz stehende Siedlung Sihlfeld I/II als Vergleichsobjekt, unter Betonung der "analogen Verwendung von dreieckigen Erkerbauten und die für Zürich grosse Bedeutung der expressiven Wandmalereien". Dabei werde indes verkannt, dass sich die Siedlung Sihlfeld I/II gar nicht als Vergleichsobjekt eigne: bei der Siedlung Sihlfeld I/II handle es sich namentlich um eine gewöhnliche,

nicht geschlossene Randbebauung, die von der Anlage her wenig ansprechend sei. Die Gebäudezeilen wirkten massig und seien ästhetisch weniger ausgewogen als bei der Siedlung Kanzleistrasse. Zwar weise die Siedlung Sihlfeld ebenfalls spitze Erker und Malereien von Hartung auf, diese seien aber naiver, ungelinker und in den Motiven sowie in der Ausführung weniger modern. Auch bilde die Siedlung Sihlfeld nicht Teil eines Ensembles. Immerhin handle es sich bei der Siedlung Sihlfeld um ein hervorragendes Beispiel einer gelungenen Sanierung einer genossenschaftlichen Wohnsiedlung aus den 1920er-Jahren.

Der Innenhof der Kolonie Kanzleistrasse sei im kommunalen Inventar der schützenswerten Gärten und Anlagen enthalten. Notwendigerweise seien das Gebäude und die Gestaltung der Aussenräume sowohl in baukünstlerischer als auch sozialgeschichtlicher Hinsicht eng miteinander verknüpft. Zur Schutzwürdigkeit der separat inventarisierten Aussenräume habe die Gartendenkmalpflege ein Gutachten erstellen lassen (vgl. act. 5.9). Dieses stuft in erster Linie die Ausdehnung der Grünflächen als schutzwürdig ein, wogegen es den Schutz von einzelnen Pflanzen lediglich in sekundärer Hinsicht empfehle (vgl. act. 5.9 S. 23). Im Widerspruch dazu seien im angefochtenen Beschluss ausschliesslich einzelne Bäume geschützt worden. Der Schutz von acht Einzelbäumen sei zwar grundsätzlich zu begrüssen, werde der Qualität des betroffenen Gartenobjekts aber nicht gerecht, zumal die Schutzwürdigkeit der Aussenräume gerade nicht im Bestand von alten Bäumen, sondern in der programmatischen Konzeption von Freiräumen begründet sei.

Was sodann die von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung anbelange, so sei darauf hinzuweisen, dass auf kommunaler Ebene mehrfach der Wille bekräftigt worden sei, die Kolonie Kanzleistrasse als einen bemerkenswerten Zeitzeugen einer für die Geschichte der Stadt Zürich bedeutenden Epoche zu erhalten. Die Siedlung sei in das Spezialinventar aufgenommen, ihre Bedeutung in der räumlichen Entwicklungsstrategie des Stadtrats untermauert und ihre Schutzwürdigkeit gutachterlich festgestellt worden. Das denkmalpflegerische und städtebauliche öffentliche Erhaltungsinteresse wiege mithin schwer. Eine zusätzliche Gewichtung des Denkmalschutzinteresses ergebe sich überdies aufgrund der Bedeutung des ISOS, dessen Schutzanliegen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in zweifacher Hinsicht zu beachten seien: einerseits im Rahmen der Nutzungsplanung, andererseits bei der Interessenabwägung (vgl.

BGr 1C_488/2015 vom 24. August 2016, E. 4.3.). Die Vorinstanz erwähne das ISOS im angefochtenen Beschluss zwar, dessen Berücksichtigung im Rahmen der Interessenabwägung fehle jedoch. Ein öffentliches Interesse am Abbruch und Neubau der Siedlung Kanzleistrasse, welches das erhebliche denkmalpflegerische Erhaltungsinteresse überwiegen würde, sei denn auch nicht dargetan worden. Bei den Interessen, auf welche sich die Vorinstanz berufe, handle es sich mehrheitlich um generelle Anliegen der heutigen Zeit (Verdichtung, Nachhaltigkeit, Sozialpolitik), welche typischerweise in einem Spannungsverhältnis zum Denkmalschutz stünden. Inwiefern die angeführten Interessen im vorliegenden Einzelfall ausschliesslich durch die völlige Preisgabe des Denkmalschutzes gewahrt werden könnten, werde nicht dargelegt.

Den von der Vorinstanz ins Feld geführten Interessen sei im Einzelnen Folgendes entgegenzuhalten: Die Lärm- und Schadstoffbelastung stelle ein grundsätzliches Problem für viele Bauten in der Stadt Zürich dar und sei beim streitbetroffenen Schutzobjekt nicht von besonderer – einen Abriss und Neubau erfordernder – Bedeutung, zumal die Belastungen bei einem Ersatzneubau genau gleich hoch wären und mit baulichen Massnahmen entschärft werden müssten. Gerade im Bereich der Seebahnstrasse habe sich die Situation aufgrund der Südwestumfahrung zudem massiv entspannt. Zu den geltend gemachten Sanierungskosten sei im Weiteren zu bemerken, dass es sich hierbei um Berechnungen der am Abriss interessierten Mitbeteiligten handle, mithin um blosse Parteibehauptungen, die weder nachvollziehbar noch belegt seien. Ausserdem sei der behauptete, aber nicht substantiierte Preisunterschied teilweise von Subventionen abhängig. Hinzu komme, dass auch beim Neubauprojekt von Müller Sigrist Architekten die zu erwartenden Erstellungskosten 7 - 13 % über dem vorgegebenen Benchmark liegen würden (vgl. Studienauftragsbericht, S. 21). Inwiefern ein Ersatzneubau kostengünstiger sei als eine Sanierung bzw. besser geeignet wäre, den genossenschaftlichen Auftrag zu fördern, werde jedenfalls nicht dargelegt. Ohnehin stelle das Neubauprojekt einen grundlegenden Eingriff in das charakteristische Erscheinungsbild des heute aussergewöhnlich intakten Quartiers dar und bewirke eine aus städtebaulicher Sicht zu weitgreifende Veränderung, zumal im Rahmen der Machbarkeitsstudie sowohl das Amt für Städtebau als auch die Stadtentwicklung Zürich einen Erhalt bzw. Teilerhalt der Kolonie Kanzleistrasse favorisierten. Hinzu komme, dass sich das Neubauprojekt hinsichtlich seiner Gestaltung nicht in das Quartierbild einfüge und auch in Bezug auf das unbestrittenermassen

zu erhaltende Schutzobjekt Erismannhof problematisch erscheine (§ 238 Abs. 2 PBG).

Die Vorinstanz berufe sich sodann aufs Leitbild Seebahn-/Hohlstrasse, dem allerdings kein rechtsverbindlicher Charakter zukomme. Dieses postuliere eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur im Quartier mittels Abbruch und Neubau der Siedlungen. Der sozialpolitische Auftrag der gemeinnützigen Wohnbauträger könne angeblich nicht mehr gewährleistet werden, weil das soziale Gleichgewicht im Quartier gestört sei; die Wohnungen könnten nicht mehr an mittelständische Familien, sondern nur noch an Studierende und Ausländer vermietet werden. Es sei zumindest fraglich, ob es an dieser Lage sinnvoll sei, grössere Familienwohnungen für den Mittelstand zu planen und die heutigen Mieter aus der Stadt zu drängen, zumal die Nachfrage nach günstigen Kleinwohnungen unbestrittenermassen hoch sei. Die Mitbeteiligte habe weder behauptet noch belegt, dass Schwierigkeiten bei der Vermietung der vorhandenen Wohnungen bestünden. Was im Übrigen die mit Verweis auf das gesetzliche Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen angestrebte Erhöhung der Bewohnerzahl anbelange, so könnte diese auch durch den Ausbau der Dachgeschosse oder die Aufstockung der bestehenden Siedlung gefördert werden, was in der Machbarkeitsstudie offenbar völlig vergessen gegangen sei. Damit würde auch dem wohnpolitischen Grundsatzartikel zum genossenschaftlichen Wohnen – welcher überdies weitaus weniger konkret und justiziabel sei als der gesetzliche Auftrag zum Denkmalschutz – Genüge getan. Schliesslich werde im Zusammenhang mit dem Thema Nachhaltigkeit unkritisch davon ausgegangen, dass ein Neubau energietechnisch in jedem Fall besser abschneide als ein Altbau. Dies möge für gewisse Epochen – insbesondere für gewisse Hochkonjunkturbauten in der Nachkriegszeit – zwar zutreffen, gerade Genossenschaftsbauten, die vor dieser Zeit entstanden seien, zeichneten sich energietechnisch jedoch regelmässig durch ihre qualitätsvolle Bauweise aus. Auch der bauliche Zustand der Kolonie Kanzleistrasse rechtfertige keinen Abbruch; gemäss Gutachten 2016 scheine die Bausubstanz in keiner Weise baufällig (vgl. act. 5.2 S. 25). Insgesamt dürfte sich der Erhalt des Schutzobjekts sogar als ökologisch nachhaltigere Alternative herausstellen, zumal ein Ersatzneubau grundsätzlich immer mit Wertvernichtung verbunden sei und grosse Mengen an Energie und Rohstoffen (Stichwort graue Energie) verschlinge.

5.2.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass die Inventarisierung von Bauten, Gärten und Anlagen keinerlei qualifizierende Aussagen zu einem erfassten Objekt mache; der Inventareintrag begründe zwar die Vermutung der Schutzwürdigkeit, erst konkrete Schutzabklärungen im Einzelfall bzw. der begründete Entscheid der zuständigen Behörde legten jedoch fest, ob und in welchem Grad ein Objekt für schutzwürdig befunden werde. Auch einem Spezialinventar komme keine erhöhte oder qualifizierte Schutzvermutung zu. Entgegen dem Dafürhalten des Rekurrenten sei in Bezug auf die Siedlung Kanzleistrasse nicht von einer "unbestrittenermassen hochgradigen Schutzwürdigkeit" auszugehen; diese Qualifizierung decke sich weder mit der Einschätzung des den Stadtrat beratenden Fachgremiums – der Denkmalpflegekommission der Stadt Zürich – noch derjenigen des Stadtrats als zuständige Behörde. Im Gutachten 2016 werde der Siedlung Kanzleistrasse in baukünstlerischer und städtebaulicher Hinsicht eine grosse Bedeutung attestiert, welche deren Schutzwürdigkeit begründe. Die Denkmalpflegekommission habe die Siedlung immerhin als grundsätzlich schutzwürdig eingestuft. Ein hoher Situationswert werde der Siedlung Kanzleistrasse dabei nicht attestiert. Die Ensemblewirkung der drei Wohnsiedlungen Seebahn, Kanzleistrasse und Erismannhof könne hingegen bejaht werden; aufgrund ihrer städtebaulichen, topografischen und erschliessungstechnischen Zusammengehörigkeit sowie den gemeinnützigen Bauträgerschaften würden die Bauten durchaus ähnliche charakteristische Merkmale aufweisen. Sie würden sich jedoch erheblich durch Farbwahl, Aussenraumgestaltung, Gestalt und Strukturierung unterscheiden; als hochgradig schutzwürdig sei das Ensemble daher nicht zu bezeichnen. Der Begriff "hochgradig" suggeriere eine Einzigartigkeit, die der Siedlung Kanzleistrasse weder für sich allein noch im Verbund mit den Siedlungen Erismannhof und Seebahn zukomme. Von einem hochrangigen städtebaulichen Ensemble könne etwa bei den drei Wissenschaftsbauten ETH-Maschinenlaboratorium, Universitäts-Hauptgebäude und ETH-Hauptgebäude ausgegangen werden. Diesem Vergleich halte das vorliegende Ensemble jedoch nicht stand. Im Übrigen sei zu betonen, dass der Quartierbereich zwischen Bahneinschnitt und Hardau in städtebaulicher und architektonischer Hinsicht nicht ausschliesslich homogen strukturiert bzw. "weitgehend unverändert in Struktur und Substanz geblieben" sei, wie seitens des Rekurrenten behauptet werde. Ausserdem könne der bestehenden Siedlungsstruktur auch mit dem ge-

planten Ersatzneubau von Müller Sigrist Architekten Rechnung getragen werden.

Bei dem vom Rekurrenten hervorgehobenen Erkermotiv handle es sich um ein architektonisches und baukünstlerisches Element, das sich im kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbau der Zwischenkriegszeit bis weit in die Nachkriegszeit grosser Beliebtheit erfreut habe und bereits im Heimatstil zu Beginn des 20. Jahrhunderts häufig zur Anwendung gekommen sei. Auch im Werk des Architekten Otto Streicher sei das Erkermotiv zahlreich repräsentiert, etwa bei den ABZ-Wohnsiedlungen Ottostrasse (1927, im Inventar) und Sihlfeld I/II (1928 - 1929, unter Schutz). Was so dann die Fassadenmalereien von Wilhelm Hartung anbelange, so seien diese ebenfalls nicht derart einzigartig, wie der Rekurrent glaubhaft machen wolle. Die genrehaften Szenen bildeten eine horizontal durchlaufende Bilderabfolge, die ein kontinuierliches Narrativ suggerierten. Die künstlerische Strategie der Bilderreihe verrate ein eher traditionelles Verständnis von Fassaden- und Bauschmuck, welcher dem Bedürfnis nach Selbstdarstellung nach aussen zum Ausdruck ver helfe. Im Vergleich dazu seien die ebenfalls von Wilhelm Hartung geschaffenen Erkermalereien der Siedlung Sihlfeld I/II als ein auf die vertikalen Erkertürme bezogenes, komplexes Bildgeschehen aus abstrakt gestalteten Wandpartien und figürlichen Darstellungen zu werten. Dieses Werk verrate ein von künstlerischer Avantgarde inspiriertes, vergleichsweise modernes Kunstverständnis, welches vom Rekurrenten pauschal und unbegründet als "naiv" und "ungelenk" abqualifiziert worden sei. Die im Vergleich zur Siedlung Kanzleistrasse moderne Kunstauffassung Hartungs zeige sich bei der Siedlung Sihlfeld I/II besonders deutlich an den kleinteiligen, farbigen Verglasungen der Eingangstüren. Diese stellten ein Werk abstrakter Kunst dar, was im genossenschaftlichen Wohnungsbau völlig einzigartig sei. Im Übrigen seien die zahlreichen Fassadenmalereien von Wilhelm Hartung in Zürich auch weiterhin vorzüglich repräsentiert: Medaillons-Malerei, Gewölbe der Kuppeldecke der offenen Tramwarte halle, Kreuzplatz 11 (1918, im Inventar); "Zug der Zürcherinnen auf dem Lindenhof", Strehlgasse 14 / Schwanengasse 9 (1924, unter Schutz seit 1966); "Reiter", Stüssihofstatt 11 (1925, im Inventar); "Der Minnesänger Maness", Manessestrasse 28 (1927, nicht im Inventar); "Zähringer", Zähringerstrasse 10 / Mühlegasse 19 (1927, im Inventar); Apotheke zum Hammerstein, Rennweg 27 / Kuttelgasse 2 (1928, unter Schutz seit 2005); ABZ-Wohnsiedlung Sihlfeld I/II (1929, unter Schutz seit 2012); ABZ-Wohnsiedlung Neugasse (1929, nicht im Inventar) sowie Hei-

matwerk, Schipfe 32 (1939, im Inventar). Es treffe zwar zu, dass es sich bei der ABZ-Wohnsiedlung Sihlfeld I/II um eine geschlossene Hofbebauung handle, die platzbildprägende Funktion und die auf Monumentalwirkung bedachte, symmetrische Hauptfassade mit dem erhöhten Dachaufbau sei jedoch vergleichbar mit der ebenfalls von Otto Streicher für die ABZ geschaffenen Siedlung Ottostrasse. Beide Siedlungen zeugten vom Einfluss der kommunalen Wohnanlagen des "Roten Wien" und seien ein genossenschaftliches Bekenntnis aus der Zwischenkriegszeit zum urbanen Städtebau. Die Einschätzung des Rekurrenten, wonach die Siedlung Sihlfeld angeblich "ästhetisch weniger ausgewogen" sei als die Wohnsiedlung Kanzleistrasse und deswegen "massig" wirke, erweise sich aus denkmalpflegerischer Hinsicht jedenfalls als unhaltbar.

Was die Aussenräume der Wohnsiedlung Kanzleistrasse anbelange, so widerspreche die Unterschützstellung einzelner Bäume nicht dem Gutachten der Gartendenkmalpflege. Zum Schutzwert des Innenhofs halte das Gutachten fest: "Markante Blutbuchen, eigentlich eher Park- als Gartenbäume, prägen den Hofraum, Lindenbäume beschatten den Kiesplatz in der Liegewiese. Diese einfache strukturierende Geste der Baumsetzungen macht aus dem Hofraum heute, nach ca. 80 Jahren, einen Freiraum von aussergewöhnlicher originaler Qualität und Atmosphäre (vgl. act. 5.9 S. 23). Daraus sei erkennbar, dass beim vorliegenden Hof vorab die Solitärbäume schützenswert seien und nicht primär die Ausdehnung der Grünfläche. Zwar werde das gestalterisch wichtige Grundprinzip der Blockrandbebauung durch die umlaufenden Vorgärten und die grosszügigen Innenhöfe begründet; die im Schutzvertrag bezeichneten Bäume seien jedoch für die Qualität und Atmosphäre des Hofes von entscheidender Bedeutung. Mit der Machbarkeitsstudie 2011 respektive dem Leitbild Seebahn-/Hohlstrasse sei sichergestellt worden, dass die heutige Freiraumqualität auch in einer Nachfolgesiedlung in gleicher Weise zum Tragen kommen werde, ohne dass dafür die Grünfläche als solches in ihrer Substanz erhalten bleiben müsse. Die geschützten Bäume der ursprünglichen Anlage würden jedoch wesentlich dazu beitragen, dem neuen Hof von Anbeginn weg eine reife, parkartige Atmosphäre zu verleihen und dadurch die alten Qualitäten hoch zu halten.

Zusammenfassend sei der denkmalpflegerische Wert der Wohnsiedlung Kanzleistrasse zwar durchaus anzuerkennen, das Erhaltungsinteresse sei jedoch gegenüber den erheblichen öffentlichen und privaten Interessen

insgesamt als geringer einzustufen, was im angefochtenen Beschluss in nachvollziehbarer Weise dargelegt worden sei. Eine zusätzliche Gewichtung erfahre das denkmalpflegerische Erhaltungsinteresse auch nicht durch die inzwischen in Kraft getretene ISOS-Festsetzung für die Stadt Zürich. Im Zeitpunkt des angefochtenen Beschlusses sei das ISOS für das betroffene Gebiet noch nicht rechtskräftig festgesetzt gewesen und habe daher im Rahmen der Interessenabwägung auch noch nicht unmittelbar berücksichtigt werden können. Sollte für das betroffene Gebiet im Hinblick auf einen allfälligen Ersatzneubau dereinst ein Gestaltungsplan realisiert werden, wäre den Schutzanliegen des ISOS im Rahmen dieser Nutzungsplanung dannzumal selbstverständlich Rechnung zu tragen.

5.3.

Die Mitbeteiligte vertritt zusammengefasst den Standpunkt, die Wohnsiedlung Kanzleistrasse sei nicht als hochgradig schutzwürdig einzustufen, zumal die städtebauliche Struktur auch mit dem geplanten Ersatzneubau erhalten bleibe bzw. mit diesem sogar noch verbessert werde. Auch die Ensemblewirkung der drei gemeinnützigen Wohnsiedlungen entlang des Seebahneinschnitts – Erismannhof, Seebahn und Kanzleistrasse – sei stark zu relativieren. Der Vorwurf des Rekurrenten, es werde mit intransparenten, falschen Kostenberechnungen operiert, weist die Mitbeteiligte überdies mit Nachdruck zurück. Es liege ein ausführlicher Bericht bei den Akten, welcher die verschiedenen Erneuerungsvarianten inkl. deren Kostenfolgen erläutere, unter anderem auch anhand eines Vergleichs mit der gesamtsanierten Siedlung Sihlfeld I/II (vgl. act. 13.5). Die unangebrachten, teil polemischen Bemerkungen des Rekurrenten würden darin Punkt für Punkt widerlegt: Eine sogenannte sanfte Sanierung sei heutzutage bei Wohnbauten dieses Alters nicht mehr möglich, weil selbst eine nur halbwegs erfüllte Erdbebenertüchtigung eine tiefgreifende Sanierung erfordern würde. Die Massnahmen der Erdbebenertüchtigung dürften nicht dem Erneuerungsfond zugerechnet werden und seien daher direkt mietzinswirksam. Der Erneuerungsfonds wäre ohnehin bereits bei einer einfachen Instandstellung aufgebraucht und es würde eine Mietzinserhöhung von 12 % resultieren (vgl. act. 13.5 S. 3). Der Bericht befasse sich überdies mit den Erweiterungsmöglichkeiten und deren Konsequenzen im Falle einer tiefgreifenden Sanierung. Bereits ohne Berücksichtigung der Kosten würden sich alle Optionen entweder als untauglich oder aber als zu wenig wirksam erweisen, um den heutigen Anforderungen an den gemeinnützigen Wohnungsbau gerecht zu werden. Der

Vergleich der drei Varianten "einfache Sanierung für einen Zeithorizont von 20 - 25 Jahren", "tiefgreifende Sanierung / Erweiterung wie Sihlfeld" und "Neubau" zeige auf, dass die Kosten für eine tiefgreifende Sanierung nur leicht unter den Neubaukosten zu liegen kämen, dies notabene bei weiterhin mehrheitlich zu engen Wohnungen, weniger Komfort und einer nur mittelfristig wirksamen Verbesserung. Insbesondere fiel bei einer Sanierung das Verdichtungspotential eines Neubaus weg; damit würde rund 300 Personen der Zugang zu preisgünstigen Wohnungen verwehrt bleiben.

6.

Als Schutzobjekte fallen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG unter anderem Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltungswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung in Betracht. Weiter besagt lit. f derselben Bestimmung, dass wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken ebenso erhaltenswert sind. Für die Qualifikation als Schutzobjekt setzt das Gesetz alternativ die wichtige Zeugenschaft (sog. Eigenwert) oder die wesentliche landschafts- bzw. siedlungsprägende Wirkung (sog. Situationswert) voraus.

Die Qualifikation eines Baudenkmals als Schutzobjekt im Sinne von § 203 PBG führt indes nicht zwingend zum Erlass von Schutzmassnahmen, sondern nur, wenn die denkmalpflegerische Bedeutung und das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts im Rahmen der vorzunehmenden Güterabwägung höher zu gewichten sind als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (RB 1992 Nr. 62). Beim Entscheid, ob ein Objekt unter Schutz gestellt oder aus dem Inventar entlassen werden soll, verfügen die Gemeinden über ein Auswahlermessen. Sie müssen unter mehreren infrage kommenden Objekten eine Auswahl treffen und diejenigen selektionieren, welche sie in Beachtung aller Umstände als für die Unterschutzstellung am geeignetsten halten (RB 1989 Nr. 67). Im Falle eines Verzichts auf die Unterschutzstellung eines wichtigen Zeugen hat die Gemeinde ihre Denkmalpflegestrategie unter Verweis auf vergleichbare, bereits unter Schutz gestellte Objekte darzulegen sowie unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten unterschiedlich weitreichende Schutzanordnungen (z.B. teilweise Unterschutzstellung, Ergänzungsbauten sowie allfällige Nut-

zungskonzepte) vertieft zu prüfen und schlussendlich die erforderliche Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller übrigen einzelfallartigen Faktoren vorzunehmen (vgl. VB.2014.00603 vom 9. Juli 2015, E. 3.1).

Dem Umstand, dass den Gemeinden bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit sowie bei der Auswahl unter mehreren infrage kommenden Objekten ein gewisser Ermessensspielraum zukommt, trägt das Baurekursgericht dadurch Rechnung, dass es sich bei der Überprüfung eines vertretbaren denkmalpflegerischen Entscheides der Vorinstanz Zurückhaltung auferlegt. Lässt sich dieser auf vernünftige Gründe abstützen, so schreitet die Rekursinstanz nicht ein. Im Übrigen kommt dem Baurekursgericht bei der Überprüfung von denkmalpflegerischen Anordnungen in der Regel volle Kognition zu.

7.1.

Vorliegend ist die grundsätzliche Schutzwürdigkeit der Wohnsiedlung Kanzleistrasse im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG unbestritten. Strittig ist hingegen der Grad der Schutzwürdigkeit und damit die Frage, ob es sich um ein Objekt von geringer, mittlerer, hoher oder besonders hoher Schutzwürdigkeit handelt. Nach Ansicht des Rekurrenten handelt es sich bei der streitbetroffenen Siedlung um ein hochkarätiges Schutzobjekt, und zwar sowohl hinsichtlich ihres Eigenwerts wie auch ihres Situationswerts, ferner auch als Bestandteil des Dreierensembles "Erismannhof, Seebahn, Kanzleistrasse". Demgegenüber gehen die Vorinstanz und die Mitbeteiligte von einer bloss eingeschränkten Schutzwürdigkeit aus.

7.2.

Um die Schutzwürdigkeit der Wohnsiedlung Kanzleistrasse inkl. deren Aussenräume (Innenhof und Vorgärten) abzuklären, gab die Vorinstanz mehrere Gutachten in Auftrag. Dem Hauptgutachten vom 9. Mai 2016 zuhanden der Denkmalpflegekommission (act. 5.2) lässt sich im Wesentlichen entnehmen, dass es sich bei der Siedlung Kanzleistrasse um eine typische genossenschaftliche Wohnkolonie handelt, wie sie in der Stadt Zürich seit den frühen 1920er-Jahren häufig vorkommt. Insbesondere im Quartier Aussersihl wurden in den 1920er-/1930er-Jahren diverse mächtige Wohnsiedlungen mit Blockrandbebauung erstellt. Charakteristisch für die damalige Bauzeit war die Öffnung des Blockrandes an den Ecken; dieses Merk-

mal lässt sich auch bei der Siedlung Kanzleistrasse erkennen. Die beiden offenen Einfahrten an der Karl-Bürklistrasse sowie die gegenüberliegenden Torbauten an der Kanzleistrasse erzeugen eine Durchlässigkeit, wodurch der leicht zugängliche Innenhof eine halböffentliche Wirkung erhält. Statt die Baufläche maximal auszunützen, weist die Siedlung einen grosszügigen, durch eine mittlere Bauzeile unterteilten Innenhof auf; anders als bei verdichteten Mietskasernen standen bei den Genossenschaftssiedlungen Licht und Hygiene im Vordergrund. Die Wohnungen der Siedlung Kanzleistrasse kommen daher der in den 1920er-Jahren propagierten Forderung nach Licht, Luft und Sonne nach. Die Grundrisse orientieren sich nach dem Sonnenlauf: Wohn- und Schlafzimmer sind auf der Sonnenseite angeordnet, während Treppenhaus, Bad, Küche sowie allenfalls ein weiteres Zimmer auf der Schattenseite liegen. Durch die Möglichkeit der Querlüftung wird die Luftzufuhr verbessert und durch die geringeren Gebäude- bzw. Zimmertiefen respektive die Vergrösserung der Gebäudeabstände eine gute Belichtung gewährleistet.

Stilistisch bewegt sich die Siedlung Kanzleistrasse zwischen Traditionalismus und Neuem Bauen. Die Genossenschaften suchten zur Bauzeit eine Balance zwischen traditionellen Gepflogenheiten und neuen Gestaltungsimpulsen. Während sich der gemeinnützige Wohnungsbau vor dem ersten Weltkrieg an ländliche Vorbilder und heimatliche Tradition anlehnte, reduzierte sich die ästhetische Gestaltung nach dem ersten Weltkrieg auf das sachlich Notwendige. Die Blockrandbebauung der Siedlung Kanzleistrasse ist in einzelne Zeilen aufgebrochen, die unter einem Walmdach zu einer Grossform zusammengefasst sind. Das Walmdach krägt minimal über die Fassade hinaus. Die Hausfassaden wirken – abgesehen von den Malereien – schlicht und nüchtern und weisen keinerlei plastischen Schmuck auf. Die Fassadenöffnungen wie Fenster und Loggien sind in der Grösse reduziert und regelmässig angeordnet. Im Bereich des obersten Geschosses und der Treppenhäuser betonen Gesimse die horizontale Ausrichtung. Im Kontrast dazu stehen die dreiecksförmigen Erker auf den Südostseiten sowie die durch versetzte Fenster hervorgehobenen Treppenhäuser. Die Verschränkung von horizontalen und vertikalen Gliederungselementen ist ein charakteristisches Merkmal der Moderne. Hervorzuheben ist sodann die Verbindung expressionistischer Ausdrucksformen (Fassadenmalereien, abgerundete Türstürze im Hof) mit einer modernen Bauauffassung (Ausrichtung der Wohnbereiche zur Sonnenseite statt überall zur "repräsentativen Strassen-seite"). Der Architekt Otto Streicher war einer der Hausarchitekten der Mit-

beteiligten und entwarf für sie mehrere genossenschaftliche Wohnkolonien. Während sich seine Siedlungen anfänglich noch am Heimatstiel orientierten, realisierte er mit der Wohnkolonie Ottostrasse erstmals eine aufgebrochene Hofrandbebauung und setzte dabei Gebäudevor- und Rücksprünge als plastische Gestaltungselemente an den langen Häuserzeilen ein (1927; ABZ, im Inventar). Bei der Wohnkolonie Sihlfeld I/II verwendete Hartung sodann erstmals dreiecksförmige, bemalte Erker (1928 - 1929; ABZ, unter Schutz seit 2012, Gesamtanierung 2011 - 2013). Diese finden sich auch bei der Wohnkolonie Neugasse/Ackerstrasse und bei der streitbetroffenen Wohnkolonie Kanzleistrasse.

Die Fassadenmalereien von Wilhelm Hartung im Bereich der Erker und Eingänge der Siedlung Kanzleistrasse sind ein zeittypisches Gestaltungsmerkmal der Baugenossenschaften; Farbe war ein günstiges Gestaltungsmittel und verlieh den Wohnbauten einen repräsentativen Ausdruck. Die von Hartung aufgegriffenen Themen der Verhäuslichung der Arbeiterschaft und der ländlich-bäuerlichen Idylle sowie der Tugenden der Arbeitsfreude, des Familiensinns, der Frömmigkeit und der Vaterlandsliebe stehen in der Tradition der Philanthropen und gehören motivisch zum Standardrepertoire und Selbstverständnis der Baugenossenschaften. Die bunten Fassadenbilder evozieren eine ländliche Idylle und bringen die Sehnsucht nach dem Leben auf dem Land zum Ausdruck; mit Tier- und Pflanzenmotiven versuchte man, die Natur in die Stadt zu bringen. Ausgeblendet bleibt die soziale Realität der Arbeiterschaft, die vielfach von Not, Armut, Krankheit und Gewalt geprägt war. Zu dem sich wiederholenden Architekturmotiv des Erkers fügen sich die ohne individuelle Gesichtszüge ausgestatteten Menschentypen besonders gut ein. Die der Gegenständlichkeit verpflichteten Fassadenbilder sind in ihrer stilisierten Darstellung, ohne illusionistische Raumtiefe und ohne Wiedergabe von Licht und Schatten von einer sachlichen Ästhetik, die mit Wilhelm Hartungs Malereien an den ABZ-Siedlungen Sihlfeld (1928, unter Schutz seit 2012) und Neugasse (1930) vergleichbar sind. Vor den rosafarbenen Fassadenflächen setzt der Künstler kräftige Farbkontraste in Rot, Blau, Schwarz und Weiss, zu denen sich weichere Farbtöne in Braun- und Grautönen gesellen. Das Bildprogramm zeugt von der Sehnsucht nach einer von Klassengegensätzen befreiten Gesellschaft, deren gemeinschaftliche Idee des genossenschaftlichen Wohnens mit dem Ideal der bürgerlichen Familie vereint wird und als verklärtes Gegenbild zur sozialen Ordnung im Kapitalismus wirken soll.

Abschliessend kommt das Gutachten zum Schluss, dass die Wohnkolonie Kanzleistrasse sowohl städtebaulich als auch baukünstlerisch von grosser Bedeutung ist und sich als Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG qualifizieren lässt. Zusammen mit den fast gleichzeitig erbauten Siedlungen Seebahn und Erismannhof bildet sie ein städtebauliches Ensemble, welches sich dem tiefer liegenden Bahntrasse anpasst. Aufgrund ihrer städtebaulichen, topographischen und erschliessungstechnischen Zusammengehörigkeit sowie der gemeinnützigen Bauherrschaften weisen die drei Siedlungen ähnliche Merkmale wie die offene, grossformatige Bebauungsweise oder die gemeinschaftlich genutzten, begrünten Innenhöfe auf. Auch baukünstlerisch stehen sie allesamt zwischen Traditionalismus und Neuem Bauen; dennoch besitzt jede Siedlung ihren individuellen Charakter und ihre eigene Formensprache. Bei der Siedlung Kanzleistrasse sind es die Anordnung der Baublöcke, die dreiecksförmigen Erker sowie die vom Maler Wilhelm Hartung (1879 - 1957) geschaffenen knapp vierzig Fassadenmalereien, welche ländliche Motive und Alltagsszenen zeigen. Auch innerhalb des Siedlungsverbundes Sihlfeld ist die Siedlung Kanzleistrasse von hohem städtebaulichen Wert. Sie nimmt das Blockrandmuster der gegenüberliegenden Seite des Seebahneinschnitts wieder auf, interpretiert dieses Thema aber neu unter Berücksichtigung der damaligen modernen wohnhygienischen Vorstellungen (Ausrichtung) sowie der genossenschaftlichen Elemente (niedrigere Dichte; vgl. zum Ganzen act. 5.2).

7.3.

Neben dem Hauptgutachten existiert überdies ein Gartendenkmalpflegerisches Gutachten vom 11. Januar 2010 (act. 5.9). Aus dem Gartengutachten geht hervor, dass die historische Substanz des Wohnhofs aus der Entstehungszeit noch zu wesentlichen Teilen vorhanden ist und auch das heutige Bild noch sehr stimmig prägt. Vor allem der heute reife Baumbestand ist praktisch lückenlos vorhanden. Änderungen haben hauptsächlich im Detail, nicht aber in den Strukturen stattgefunden. Die Bepflanzung der Rabatten hingegen entspricht nicht mehr dem originalen Zustand, die Sträucher und Stauden wurden (konzeptfremd) verändert. Die Vorgärten sind strukturell erhalten, die Bepflanzung wurde jedoch ungefähr nach dem historischen Vorbild erneuert. Grundsätzlich sind die durchgrünten, umfriedeten Vorgärten und bepflanzten Innenhöfe noch in ihrer originalen Ausdehnung erhalten. Die Wohnhöfe von Blockrandbebauungen des frühen 20. Jahrhunderts sind programmatisch als gemeinschaftliche Freiräume für

die Bewohner konzipiert und sollten als "Kritik der steinernen Stadt" fortschrittlich Licht und Luft in die Wohnkolonien bringen. Auch der aus zwei Räumen bestehende Wohnhof der Siedlung Kanzleistrasse erfüllt dieses Programm. Markante Blutbuchen, eigentlich eher Park- als Gartenbäume, prägen den Hofraum, Lindenbäume beschatten den Kiesplatz in der Liegewiese. Diese einfache strukturierende Geste der Baumsetzungen macht aus dem Hofraum heute, nach ca. 80 Jahren, einen Freiraum von aussergewöhnlicher originaler Qualität und Atmosphäre. Zusammenfassend kommt das Gartengutachten zum Schluss, dass die durchgrünten, klar eingefriedeten Vorgärten und die bepflanzten Hofflächen der Siedlung Kanzleistrasse als wichtige städtebauliche Zeitzeugen in ihrer Ausdehnung schutzwürdig sind, nicht aber mit Bezug auf die heutige Gestaltung der Grünflächen. Soweit die Gehölze vital sind und eine langfristige Lebenserwartung aufweisen, erweisen sie sich ebenfalls als grundsätzlich schützenswert (vgl. zum Ganzen act. 5.9).

7.4.

Entgegen der rekurrentischen Darstellung lassen sich den beiden Gutachten keine Anhaltspunkte für eine hochgradige Schutzwürdigkeit der Siedlung Kanzleistrasse (inkl. Aussenräume) entnehmen. Wohl qualifiziert das Gutachten 2016 die streitbetroffene Siedlung in baukünstlerischer, städtebaulicher und sozialgeschichtlicher Hinsicht als Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG und streicht als besondere gestalterische Merkmale die dreiecksförmigen Erker sowie die vom Maler Wilhelm Hartung (1879 – 1975) geschaffenen knapp vierzig Fassadenmalereien heraus. Von beiden Gestaltungsmerkmalen konnte sich auch das Baurekursgericht anlässlich des Lokaltermins ein Bild machen (vgl. Foto Nr. 15). Allerdings geht aus dem Gutachten auch deutlich hervor, dass es sich bei der Siedlung Kanzleistrasse um einen typischen Vertreter einer genossenschaftlichen Wohnkolonie handelt, wie er in Zürich überaus häufig vorkommt. Der genossenschaftliche Wohnungsbau spielt in Zürich eine für Schweizerische Verhältnisse exemplarische Rolle; in der zehnjährigen Bauperiode von 1922 - 1931 wurden in Zürich etwa die Hälfte aller Wohnbauten auf gemeinnütziger Basis erstellt, wobei als Bautyp vermehrt die Kolonie gewählt wurde. Dies zeigt sich einerseits daran, dass nur schon im "Spezialinventar Wohnsiedlungen" die beachtliche Anzahl von 89 Wohnsiedlungen aufgeführt ist. Andererseits verfügt die Mitbeteiligte über rund 60 Siedlungen im Kanton Zürich und ist damit die grösste Wohnbaugenossenschaft der

Schweiz, wobei Otto Streicher als einer ihrer Hausarchitekten fungierte (vgl. dazu auch act. 13.1). Allein in der Zwischenkriegszeit realisierte Otto Streicher für die Mitbeteiligte insgesamt zwölf Wohnsiedlungen in der Stadt Zürich; hiervon ist neben der Siedlung Kanzleistrasse auch die Siedlung Ottostrasse (1927) im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Objekte verzeichnet, die gesanisierte Siedlung Sihlfeld I/II (1928 - 1929) steht seit 2012 sogar unter Denkmalschutz. Der Grad der Schutzwürdigkeit eines Objekts hängt immer auch entscheidend davon ab, ob noch andere vergleichbare Objekte derselben Bau- und Stilepoche existieren. Dies ist mit Blick auf die streitbetroffene Siedlung Kanzleistrasse der Fall. Auch von der angeblich hochgradigen Schutzwürdigkeit des Dreier-Ensembles "Erismannhof, Seebahn, Kanzleistrasse" ist im Gutachten nirgends die Rede. Die Vorinstanz anerkennt zwar eine gewisse Ensemblewirkung der drei Siedlungen und eine solche liess sich auch anlässlich des Augenscheins feststellen, von einer einzigartigen siedlungsprägenden Wirkung kann hier jedoch nicht gesprochen werden. Zusammenfassend ist für die nachfolgende Güterabwägung daher von einer mittleren Schutzwürdigkeit der Wohnsiedlung Kanzleistrasse (inkl. Aussenräume) auszugehen.

8.1.

Neben den erwähnten Fachgutachten dienten der Vorinstanz einerseits das Leitbild "Quartier Seebahn-/Hohlstrasse" vom 6. Oktober 2010 (act. 5.151) und andererseits die vom Amt für Städtebau durchgeführte Machbarkeitsstudie "Seebahn" aus dem Jahr 2011 (act. 5.13) als wesentliche Entscheidungsgrundlagen. Der Betrachtungsperimeter des Leitbilds umfasste neben der Siedlung Kanzleistrasse auch die Siedlung Seebahn der BEP sowie die Siedlung der GBMZ an der Ernastrasse/Hohlstrasse/Stüdeliweg/Zypressenstrasse. Auf der Basis eines vollständigen Abbruchs respektive Ersatzneubaus der betreffenden Siedlungen wurden im Leitbild städtebauliche, sozioökonomische und umweltspezifische Zielsetzungen definiert, denen allfällige Neubauten zu genügen hätten. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf eine verbesserte Durchmischung der Bevölkerungsstruktur im Bullingerquartier, die Schaffung von (zusätzlichem) preiswertem und qualitativ hochstehendem Wohnraum im Rahmen einer sozialverträglichen Etappierung der Neubauprojekte, die Erhaltung der städtebaulichen bzw. quartiertypischen Qualitäten in Form von Blockrandstrukturen mit geschlossenen, prägnanten Strassenräumen und grosszügigen Grünflächenberei-

chen (Vorgärten, Innenhöfen), eine nachhaltige und energiesparende Bauweise, einen unterdurchschnittlichen Wohnflächenverbrauch sowie die Verbesserung der Lärmsituation gelegt. Das Leitbild bildete Grundlage des anschliessend durchgeführten Studienauftrags, welcher von Müller Sigrist Architekten mit ihrem Neubauprojekt gewonnen wurde (vgl. dazu act. 5.6). Die Vorinstanz setzte sich jedoch nicht nur mit einem vollständigen Abbruch respektive Neubau der Siedlung Kanzleistrasse auseinander, sondern liess auch alternative Varianten wie den vollumfänglichen Erhalt bzw. Teilerhalt/Teilabbruch im Rahmen der Machbarkeitsstudie 2011 vertieft prüfen. Während sich das Amt für Städtebau und die Stadtentwicklung Zürich grundsätzlich für einen Erhalt bzw. Teilerhalt der Siedlung Kanzleistrasse mit Ersatz der Häuserzeilen entlang der Seebahnstrasse aussprachen, favorisierten die beigezogenen Experten einen Ersatzneubau der Siedlung Kanzleistrasse (unter gleichzeitigem Erhalt der Siedlung Seebahn). Sämtliche Beteiligte erachteten jedoch siebengeschossige Neubauten entlang der Seebahnstrasse in städtebaulicher Hinsicht als möglich (vgl. act. 5.6 S. 9 ff.). Dieser Umstand, wie auch die Tatsache, dass nebst den städtebaulichen Aspekten noch zahlreiche weitere öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen waren, bewog die Vorinstanz letztlich dazu, die Variante Teilerhalt/Teilabbruch der Siedlung Kanzleistrasse im Rahmen der Güterabwägung zu verwerfen und stattdessen einen Ersatzneubau zu befürworten. Wenn sich die Vorinstanz also auf den Standpunkt stellt, dass mit dem geplanten Neubauvorhaben von Müller Sigrist Architekten den im Leitbild erwähnten, im öffentlichen Interesse liegenden Zielen Rechnung getragen werde bzw. ein qualitativ gleichwertiger Ersatz für die bestehende Siedlung geschaffen werde, so ist dies nicht zu beanstanden. Hierbei handelt es sich durchwegs um legitime öffentliche Interessen, denen die Vorinstanz im Rahmen der Güterabwägung zu Recht erhebliches Gewicht beigemessen hat. Die architektonische Ausgestaltung des Neubauvorhabens bildet allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, sondern wird vielmehr im Rahmen eines späteren Nutzungsplanungs- und Baubewilligungsverfahrens zu prüfen sein. Entsprechend erweist sich die vom Rekurrenten bemängelte Einordnung des Neubauprojekts respektive fehlende Bezugnahme auf das zu erhaltende Schutzobjekt "Erismannhof" (§ 238 Abs. 2 PBG) im jetzigen Zeitpunkt als verfrüht.

Der Rekurrent verkennt überdies die denkmalschutzrechtlichen Auswirkungen der mittlerweile in Kraft getretenen ISOS-Festsetzung für die Stadt Zürich respektive der Deklaration des Sihlfeld-Quartiers mit Erhaltungsziel A

(Erhaltung der Substanz). Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung sind Rechtsänderungen während des Rechtsmittelverfahrens zwar grundsätzlich zu berücksichtigen (vgl. RB 1985 Nr. 116), allerdings begründen auf Gebiete bezogene Erhaltungsziele des ISOS nicht die Schutzwürdigkeit von Einzelobjekten. Das ISOS beurteilt Ortsbilder in ihrer Gesamtheit und nicht aufgrund der Qualität einzelner Bauten. Andernfalls hätte der Umstand, dass ein Quartier der Substanzerhaltungszone (Erhaltungsziel A) zugeschrieben ist, zur Folge, dass sämtliche dort gelegenen Bauten in ihrer Substanz erhalten respektive flächendeckend unter Schutz gestellt werden müssten. Dies kann nicht Sinn und Zweck des Denkmalschutzes sein. Im Rahmen einer künftigen (projektbezogenen) Nutzungsplanung werden die Schutzanliegen des ISOS jedoch angemessen zu berücksichtigen sein.

8.2.

Die von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung ist vollständig, nachvollziehbar und zudem mit der notwendigen Dichte begründet. Dem Rekurrenten kann nicht gefolgt werden, wenn er behauptet, bei den von der Vorinstanz ins Feld geführten Interessen handle es sich lediglich um generelle Anliegen der heutigen Zeit. Die Vorinstanz hat die im konkreten Einzelfall tangierten öffentlichen und privaten Interessen sorgfältig ermittelt und gegeneinander abgewogen.

Die erhebliche Lärm- und Schadstoffbelastung entlang der stark befahrenen Seebahnstrasse wird zwar auch im Falle eines Ersatzneubaus bestehen bleiben, mit einem Neubau kann jedoch weitaus gezielter und effizienter auf die Belastungen reagiert werden, als mit einer Sanierung der bestehenden Siedlung. Notwendig wären tiefgreifende strukturelle Sanierungsmassnahmen – wie beispielsweise die Umkehr der Wohnungsgrundrisse –, was wiederum in wirtschaftlicher Hinsicht unverhältnismässig wäre. Wie vorstehend dargelegt, ist die Schutzwürdigkeit der Siedlung Kanzleistrasse und damit das denkmalpflegerische Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts lediglich als mittel einzustufen. Demnach rechtfertigt es sich vorliegend, den finanziellen Interessen der Mitbeteiligten einiges Gewicht beizumessen (vgl. dazu BGr 1P.584/1995, E. 6b, in ZBI 1996 366 ff.). Angesichts der bei den Akten liegenden Kostenschätzungen ist davon auszugehen, dass die im Falle einer Unterschutzstellung notwendige werdende umfassende Sanierung der bestehenden Siedlung beträchtliche finanzielle Nachteile für die Mitbeteiligte zur Folge hätte und die voraussichtlichen Mietprei-

se zudem über denjenigen eines Neubaus liegen würden (vgl. Anhang zu act. 5.15, act. 13.5). Nicht ausser Acht gelassen werden darf schliesslich das mit einem Neubauvorhaben verbundene erhebliche Verdichtungspotential, mit welchem nicht nur die bestehenden Ausnutzungsreserven mobilisiert, sondern auch die Bewohnerzahl nahezu verdoppelt werden könnte. Die haushälterische Bodennutzung und die Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) sind zentrale Gebote der Raumplanung und von hohem öffentlichen Interesse. Der Rekurrent wendet ein, eine Verdichtung liesse sich auch durch den Ausbau des Dachgeschosses respektive mittels Aufstockung erreichen. Rein theoretisch trifft dies wohl zu, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass eine Aufstockung der bestehenden Siedlung in baustatistischer Hinsicht überhaupt möglich wäre, was es zumindest zu bezweifeln gilt (vgl. act. 13.5 S. 5). Die Verdichtungsmöglichkeiten wären jedenfalls ungleich geringer, als bei einem Neubau. Zudem ist dem Rekurrenten entgegenzuhalten, dass eine Aufstockung der bestehenden Siedlung in denkmalschutzrechtlicher Hinsicht alles andere als unproblematisch wäre, würde sich das Erscheinungsbild des – nach seinem Dafürhalten hochkarätigen – Schutzobjekts dadurch doch nachhaltig wandeln. Ohnehin erweist sich die Argumentation des Rekurrenten als widersprüchlich, wenn er einerseits eine Verdichtung mittels Aufstockung propagiert, andererseits jedoch befürchtet, dass sich die Siedlungsstruktur des Quartiers aufgrund des Neubauvorhabens erheblich verändern würde, weil mit diesem zusätzliche Stockwerke entlang der Seebahnstrasse geplant seien.

8.3.

Die Vorinstanz hat sich schliesslich auch mit dem Vorhandensein vergleichbarer Schutzobjekte auseinandergesetzt und dargelegt, dass mit den ABZ-Siedlungen "Ottostrasse" und "Sihlfeld I/II" vergleichbare genossenschaftliche Wohnkolonien des Architekten Otto Streicher inventarisiert sind respektive unter Schutz stehen. Insbesondere die seit 2012 unter Denkmalschutz stehende Siedlung Sihlfeld I/II (1928 - 1929) befindet sich – wie die Besichtigung anlässlich des Lokaltermins gezeigt hat (vgl. Protokoll S. 9 f.) – nicht nur in unmittelbarer Gehdistanz zur Siedlung Kanzleistrasse, sondern verfügt mit den von Wilhelm Hartung bemalten Erkerbauten auch über analoge Gestaltungsmerkmale. Zur Denkmalpflegestrategie der Vorinstanz gehört überdies, dass mit der Erhaltung der inventarisierten Siedlung "Erismannhof" der grossstädtische Typus der offenen Blockrandbebauung im Sihlfeld-Quartier weiterhin vertreten bleibt. Der Rekurrent kann

keine ausreichenden Zweifel an der Vergleichbarkeit mit den von der denkmalfachkundigen Stadt Zürich genannten genossenschaftlichen Wohnkolonien wecken, zumal Vergleichsobjekte kaum je "gleich", sondern bloss – mehr oder weniger – vergleichbar sind. Die von der Vorinstanz getroffene Auswahl erweist sich mit Blick auf das ihr zustehende Ermessen daher als vertretbar.

8.4.

Zusammenfassend vermag das öffentliche Interesse an der Erhaltung der streitbetroffenen Siedlung Kanzleistrasse die entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen somit nicht zu überwiegen. Es ist daher nicht rechtsverletzend, wenn die Vorinstanz die Siedlung Kanzleistrasse inkl. Aussenräume aus dem Kreis der möglichen Schutzobjekte entlassen bzw. (weitgehend) auf Schutzmassnahmen verzichtet hat. Soweit gestützt auf den verwaltungsrechtlichen Schutzvertrag vom 4. Oktober 2010 (act. 5.10) die Unterschutzstellung von insgesamt acht Solitärbäumen im Innenhof verfügt wurde, ist dies ebenfalls nicht zu beanstanden, zumal mit dieser Massnahme der Erhaltung der parkartigen Atmosphäre und den Freiraumqualitäten Rechnung getragen wird.

9.1.

Der Rekurs ist demnach abzuweisen.

[....]