

G.-Nr. R1S.2025.05089
BRGE I Nr. 0092/2026

Entscheid vom 26. Juni 2026

Mitwirkende Abteilungspräsident Claude Reinhardt, Baurichter Michael Stünzi, Baurichterin Michaela Burch, Gerichtsschreiberin Karin Rüschi

in Sachen

Rekurrenten

1. Zürcher Heimatschutz ZVH
2. Schweizer Heimatschutz SHS

vertreten durch Zürcher Heimatschutz ZVH,
beide vertreten durch Rechtsanwältin [...]

gegen

Rekursgegnerschaft

1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetur, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

Mitbeteiligte

2. Kanton Zürich, Immobilienamt
3. Bundesamt für Kultur (BAK)

betreffend

Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 11. Juli 2025 (Nr. 0112/2025); Unterschutzstellung Rathaus, Grundstücke Kat.-Nrn. AA2346 und AA8068, Limmatquai 55, 8001 Zürich

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 11. Juli 2025 stellte die Baudirektion Kanton Zürich das auf den Grundstücken Kat.-Nrn. AA2346 und AA8068 stehende Rathaus mit der Adresse Limmatquai 55 in Zürich unter Schutz.

B.

Hiergegen erhoben mit gemeinsamer Eingabe vom 18. August 2025 der Zürcher Heimatschutz ZVH und der Schweizer Heimatschutz SHS Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich mit den folgenden Anträgen:

"1. Es seien Dispositiv Ziff. I.-V. der Verfügung der Rekursgegnerin 1 vom 11. Juli 2025, Nr. 0112/2025, Rathaus, Limmatquai 55, 8001 Zürich, Kat.-Nrn. AA2346 und AA8068, Vers.-Nr. 00690, Unterschutzstellung betreffend Schutzobjekt (Dispositiv Ziff. I.), Schutzpläne (Dispositiv Ziff. II) Schutzzumfang (Dispositiv Ziff. III.), Umgang mit dem Schutzobjekt (Dispositiv Ziff. IV.) und Festsetzung Inventarblatt (Dispositiv Ziff V.) aufzuheben und wie folgt festzulegen (Anpassungen jeweils unterstrichen):

I. Das Gebäude Vers.-Nr. 00690 auf den Grundstücken Kat.-Nrn. AA2346 und AA8068 in Zürich ist ein Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG. Das Gebäude Vers.-Nr. 00690 darf nicht abgebrochen werden. Die jeweilige Eigentümerschaft darf an diesem Gebäude sowie dessen Umgebung ohne vorgängige Zustimmung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Baudirektion des Kantons Zürich keine Eingriffe vornehmen und keine baulichen Veränderungen ausführen, abgesehen von den nötigen Unterhaltsarbeiten.

II. Von den Schutzplänen ist Vormerk zu nehmen.

III. Schutzzumfang

III.1. Gebäudeäusseres

III.1.a. Das gesamte barocke Gebäudeäussere in seiner gestalterischen und architektonischen Ausbildung, sämtliche Fassaden samt Materialtexturen, geschlossene Dachflächen mit Ziegeleindeckung, Dachaufbauten, Dachuntersichten und Dachbegrünungen, die Eingangstüre mit den dazugehörigen Beschlägen, die Treppe sowie die Fenstervergitterungen.

III.1.b [Vollständig streichen]

III. 2. Gebäudeinneres

III.2.a. Ungeschmälerte Erhaltung des Gebäudes in seiner barocken Bausubstanz inkl. dem vollständig erhaltenen Dachstuhl, mit der erhaltenen barocken Ausstattung (Täfer, Stuck, Portalgitter samt 1937/38 verändertem Treppengeländer, Pfau-Ofen etc.), den Prunköfen des 18. Jahrhunderts, dem Vestibül von 1867 und dem Leuchter im Ratssaal von 1901;

III.2.b. Ungeschmälerte Erhaltung an Ort der für das Rathaus hergestellten beweglichen Kulturgüter wie z.B. der Standestafel, den Fischtafeln, dem Wandteppich von Lissy Funk, den Standesschreiben etc.;

III.2.c. Ungeschmälerte Erhaltung der das Gebäude konstituierenden barocken und bis heute unveränderten Raumdisposition/Raumabfolge mit Vestibül, Treppe und im 1. Obergeschoss den beiden alten Ratsstuben (heute Ratssaal und Regierungsratssaal) und der dazwischen liegenden Ratslaube (heute Foyer);

III.2.d. Ungeschmälerte Erhaltung des heutigen Ratssaals in seinen Abmessungen von 1833 als Raumschöpfung, geboren aus der Revolution von 1830 und der daraus entstandenen neuen politischen Ordnung.

III.2.e. Ungeschmälerte Erhaltung der Authentizität aller das Zürcher Rathaus als Denkmal konstituierenden Teile;

III.2.f. Die historische Wärmepumpe von Escher Wyss von 1937/38, falls möglich in situ.

IV. Umgang mit dem Schutzobjekt [Vollständig streichen].

V. Das von der kantonalen Denkmalpflege vorgelegte Inventarblatt wird festgesetzt.

2. Eventualiter seien Dispositiv Ziff I.-V. der Verfügung der Rekursgegnerin 1 vom 11. Juli 2025, Nr. 0112/2025, Rathaus, Limmatquai 55, 8001 Zürich, Kat.-Nrn. AA2346 und AA8068, Vers.-Nr. 00690, Unterschutzstellung betreffend Schutzobjekt (Dispositiv Ziff 1.), Schutzpläne (Dispositiv Ziff. II.), Schutzzumfang (Dispositiv Ziff. III.), Umgang mit dem Schutzobjekt (Dispositiv Ziff. IV.) und Festsetzung Inventarblatt (Dispositiv Ziff. V.) aufzuheben und im Sinne der Erwägungen festzulegen.

3. Es sei ein Abteilungsaugenschein durchzuführen, sofern das Gericht sich ausserstande sehen sollte, allein aufgrund der Akten zu entscheiden.

4. Die Kosten seien der Rekursgegnerin 1 und den Rekursgegnern 2 und 3 aufzuerlegen."

In prozessualer Hinsicht stellten die Rekurrenten sodann einen Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung.

C.

Mit Verfügung vom 21. August 2025 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Der Kanton Zürich und das Bundesamt für Kultur (BAK) wurden von Amtes wegen als Mitbeteiligte in das Verfahren aufgenommen. Der Antrag der Rekurrenten um Erteilung der aufschiebenden Wirkung wurde abgewiesen und es wurde ein einstweiliges Veränderungsverbot statuiert.

D.

Die Baudirektion Kanton Zürich liess sich mit Eingabe vom 22. September 2025 vernehmen und beantragte die Abweisung des Rekurses, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kostenfolge zu Lasten der Rekurrenten. Der Kanton Zürich liess sich mit Eingabe vom 19. September 2025 vernehmen und beantragte ebenfalls die Abweisung des Rekurses, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kostenfolge zu Lasten der Rekurrenten. Das Bundesamt für Kultur liess sich mit Eingabe vom 18. September 2025 vernehmen und beantragte sinngemäss die Gutheissung des Rekurses.

E.

Auf Begehren der Rekurrenten wurde ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt. Die Replik datiert vom 3. November 2025, die Duplik der Baudirektion Kanton Zürich vom 10. Dezember 2025. Der Kanton Zürich und das Bundesamt für Kultur verzichteten stillschweigend auf die Erstattung einer Duplik.

F.

Am 17. März 2026 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichts des Kantons Zürich in Anwesenheit der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

G.

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

Es kommt in Betracht:

1.

Gemäss § 338b 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, §§ 203-217PBG) oder § 238 Abs. 2 PBG stützen. Beide Rekurrenten erfüllen diese Voraussetzungen unbestrittenermassen. Die gemäss Art. 7 Ziffer. 1 der Statuten des Schweizer Heimatschutzes (www.heimatschutz.ch) in Verbindung mit Art. 12 Abs. 5 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) für das vorliegende Rekursverfahren notwendige Vollmacht wurde dem Gericht auf schriftliche Aufforderung hin eingereicht (act. 8).

Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs beider Rekurrenten einzutreten.

2.1.

Die streitbetroffenen Grundstücke Kat.-Nrn. AA2346 und AA8068 liegen gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich in der Kernzone. Sie sind überstellt mit dem Rathaus, einem im Inventar der Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung verzeichneten Schutzobjekt von kantonomaler Bedeutung. Das Objekt ist sodann als Objekt von nationaler Bedeutung im schweizerischen Kulturgüterschutzinventar aufgeführt. Das Gebäude steht seit 1985 aufgrund einer Personaldienstbarkeit zu Gunsten der Schweizerischen Eidgenossenschaft unter Bundesschutz. Die Parzellen

befinden sich sodann im Perimeter des Ortsbildes von überkommunaler Bedeutung sowie im Perimeter des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung mit Erhaltungsziel A (ISOS). Im ISOS ist das Objekt sodann als Einzelelement E I.O.10 mit Erhaltungsziel A vermerkt.

Den Akten und insbesondere dem angefochtenen Beschluss der Baudirektion Kanton Zürich (act. 3) kann folgender relevanter Sachverhalt für den vorliegenden Rechtsstreit entnommen werden:

Das Gebäude sei zuletzt 1974 grundlegend instandgesetzt worden. Abklärungen im Jahr 2018 hätten ergeben, dass ein grundsätzlicher Sanierungsbedarf bestehe. Zeitgleich solle das Gebäude für die Bedürfnisse und betrieblichen Anforderungen der Nutzerschaft optimiert werden. Insbesondere solle auch in Zukunft ein moderner und zeitgemässer Ratsbetrieb und die über 300-jährige Nutzungskontinuität gewährleistet werden. Der geplante Umbau ermögliche Verbesserungen mit Blick auf die Sicherheit der Nutzerschaft und den Brandschutz (z.B. Entfluchtung). Weiter ermögliche der geplante Umbau die Einhaltung von heute geltenden Richtlinien und Normen und bringe die für den Ratsbetrieb notwendigen Infrastrukturen auf den aktuellen Stand der Technik. Am 15. Januar 2020 habe der Regierungsrat das "räumliche Betriebs- und Nutzungskonzept Rathaus Zürich" genehmigt (RRB Nr. 43/2020). Es lege die für einen zeitgemässen Ratsbetrieb notwendigen Anforderungen fest. Das Betriebs- und Nutzungskonzept bilde dabei den aktuellen und künftigen Bedarf ab und zeige die betrieblich notwendigen räumlichen Abhängigkeiten auf. Das Rathaus solle ein "Haus der Zürcher Politik" bleiben, gleichzeitig solle es als Besuchszentrum für die Öffentlichkeit aktuellen Bedürfnissen besser gerecht werden und weiterhin für kulturelle Anlässe und Veranstaltungen zugänglich sein. Gestützt auf das Betriebs- und Nutzungskonzept sei im Jahr 2022 eine Machbarkeitsstudie erarbeitet worden. Im gleichen Zug seien in Zusammenarbeit mit der kantonalen Denkmalpflege und unter Begleitung eines fachkundigen Büros Bindungspläne ausgearbeitet worden. In der Machbarkeitsstudie sei die Umsetzbarkeit des räumlichen und betrieblichen Bedarfs in zwei Szenarien geprüft worden.

2.2.

Dem Bericht zur Machbarkeitsstudie kann zusammengefasst folgendes entnommen werden (act. 16.5):

Die folgenden betrieblichen Ziele seien im räumlichen Betriebs- und Nutzungskonzept von A AG vom 16. November 2018 definiert und würden unverändert aufgeführt. Dieses sei unter Leitung des Immobilienamts in Zusammenarbeit mit den Nutzervertretenden des Regierungs-, Kantons- und Gemeinderats, der Synoden der katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche sowie der kantonalen Denkmalpflege erarbeitet worden.

Betriebliche Ziele:

- Einheitliche Bewirtschaftung
Heute brächten alle Nutzer ihren eigenen Stab mit und organisierten sich im Rathaus selbst. Künftig solle das Rathaus von einer Organisation als Versamlungs- und Sitzungsort professionell mit eigenem Budget gemanagt werden und von einem Betriebsrat aus Staatskanzlei, Parlamentsdienste und den kantonalen Nutzern beaufsichtigt werden.
- Versorgung
Ein Grundangebot Cafeteria als einfache Lösung mit einem für alle zugänglichen Automaten sowie eine Catering-Möglichkeit (Platz und mobile Anschlüsse) würden als ausreichend angesehen.
- Sicherheit
Das öffentliche Gut und die Personen müssten geschützt werden können und Vorkehrungen für mögliche Bedrohungssituationen geplant sein. Ein Sicherheitssystem solle flexibel vorhanden sein, wobei die Nutzung dessen freiwillig bleiben solle.
- Zeitgemässe Gebäudesicherheit und Gebäudetechnik
Das Rathaus sei an die bestehenden Anforderungen aus geltenden Richtlinien, Normen und Gesetzen anzupassen sowie auf den aktuellen Stand der Technik zu bringen.
- IT und Kommunikation
Der Ratssaal sei mit modernster Kongress- und Veranstaltungstechnik wie Video- und Audiostreaming, Tonaufnahmen zur automatischen Protokollierung, Projektionsmöglichkeit etc. auszustatten. Dies gelte für die Abstimmungsanlage, die mobil und für alle vier Parlamente ausgelegt sein müsse, aber auch für Moderationsmittel.

Bauliche Ziele

- Erhöhung Nutzwert unter Erhaltung denkmalpflegerischem Wert
Mit einer umsichtigen, bauhistorisch informierten Planung solle gewährleistet werden, dass mit der bauhistorisch relevanten Substanz des Zürcher Rathauses, eines der herausragendsten Gebäude des alten Zürichs

und ein Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung, angemessen umgegangen werde.

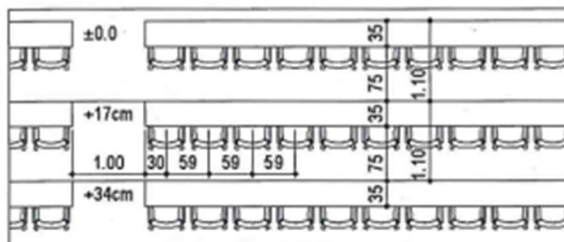
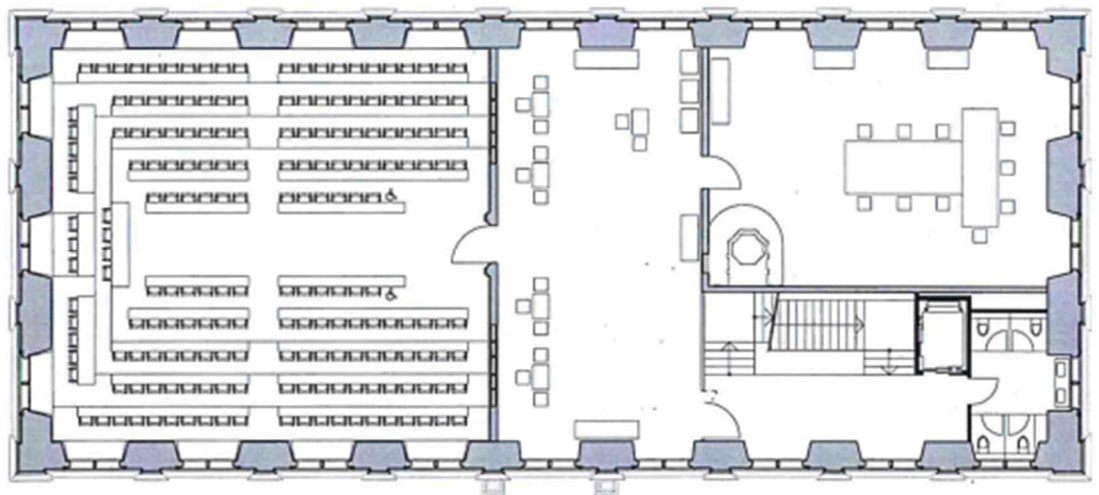
- Vertikalerschliessung
Neue Vertikalerschliessung über alle Geschosse, hindernisfreier Zugang aller Räume (Behindertengerechtigkeit).
- Gebäudetechnik
Im Zuge der Gesamtinstandsetzung werde eine zeitgemässe Gebäudetechnik realisiert, ohne Beeinträchtigung der historisch wertvollen Bausubstanz.
- Möblierung Ratssaal
Neue Ratssaalmöblierung mit Einzelstühlen ermögliche komfortablere Sitz- und Arbeitsplätze und verbessere die Ergonomie pro Parlamentsplatz.

Alle Nutzervertreterinnen und -vertreter hätten sich bei der Erarbeitung des Räumlichen Betriebs- und Nutzungskonzept (RBN) und der betrieblichen Zielsetzungen für einen Verbleib im Rathaus und gegen einen Alternativstandort ausgesprochen. Die Umsetzbarkeit der räumlichen und betrieblichen Bedürfnisse sei in beiden Szenarien geprüft worden. Die beiden Szenarien unterschieden sich im Wesentlichen in der Anordnung und Grösse des Ratssaales. Der Flächenbedarf gemäss RBN könne optimiert und den Gegebenheiten des historischen Gebäudes angepasst werden. Die Grundsätze "Haus der Zürcher Politik" seien somit grundsätzlich gegeben und versprächen einen gut funktionierenden Betrieb, welcher die künftigen Bedürfnisse abdecke. Es resultiere bei beiden Szenarien ein geringer Bedarf an Flächen und Räumen, welche in umliegende Gebäude auszulagern seien. Im Szenario 1 müssten die Räume für Besucher (Empfang / Videoraum, Garderobe, Cafeteria) sowie Räume für Sitzungen, insgesamt 215 m² und im Szenario 2 die Räume für Besucher (Empfang / Videoraum, Garderobe, Cafeteria), insgesamt 85 m², ausgelagert werden.

Szenario 1:

Dieses Szenario erfordere die Bereitstellung zusätzlicher Flächen in der Grösse von 215 m² ausserhalb des Rathauses. Es erfülle die für den Weiterbetrieb als Rathaus notwendigen baulichen und technischen Massnahmen und belasse den Ratssaal am heutigen Standort im 1. Obergeschoss mit Zuschauertribüne im 2. Obergeschoss. Die Ratssaalmöblierung werde zu Gunsten besserer Platzverhältnisse und besserer Ergonomie neu

Layout Ratssaal

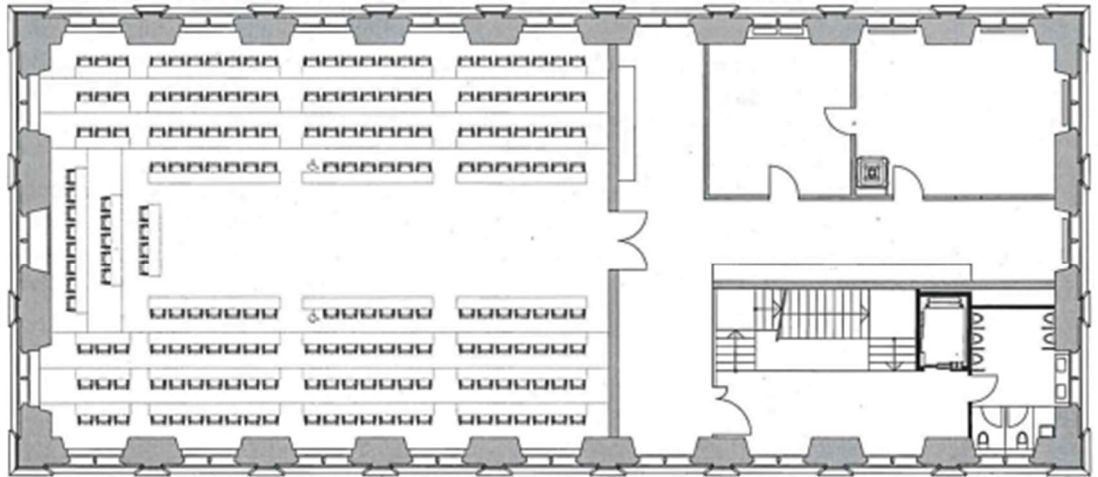


Szenario 2:

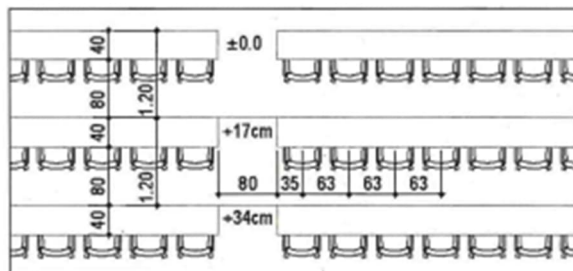
Dieses Szenario verringere den Bedarf an zusätzlichen Flächen ausserhalb des Rathauses um 130 m² auf 85 m². Es erfülle die zwingend für einen Weiterbetrieb als Rathaus notwendigen baulichen und technischen Massnahmen. Eine neu zu erstellende Geschossdecke über dem bestehenden Ratssaal verlagere den Ratssaal ins 2. Obergeschoss unter Ausnützung des Dachgeschosses, wo sich auch die Zuschauertribüne befinde. Im 1. Obergeschoss entstehe dadurch ein zusätzlicher Raum in den originalen Abmessungen des ursprünglichen Ratssaals (1698 - 1833). Während dem Ratsbetrieb könne dieser Saal als Wandelhalle genutzt werden. Dank einer flexiblen Möblierung (mit einem neuen Möbellager im Erdgeschoss) könne der Saal ausserhalb der Sessionen auch anderen Nutzungen wie Sitzungen, Empfängen oder Preisverleihungen dienen. Die neue Ratssaalmöblierung mit Einzelstühlen ermögliche komfortablere Sitz- und Arbeitsplätze und verbessere die Ergonomie pro Parlamentsplatz. Der Einbau zusätzlicher Dachflächenfenster müsse unter dem Aspekt der Denkmalpflege geprüft werden. Durch den Einbau der Decke am ursprünglichen Standort zwischen 1. und

2. Obergeschoss entstehe im 1. Obergeschoss mit der wieder eingebauten historischen Decke ein neuer Raum am ursprünglichen Standort des bis 1837 dort situierten Ratssaals.

Layout Ratssaal



Ergonomie



Im Weiteren wurden in der Machbarkeitsstudie die Aspekte Sicherheit, Statik, Erdbebensicherheit, Feuerwiderstand, Gebäudetechnik, Hindernisfreies Bauen und Lärmschutz/Schallschutz abgeklärt.

Abschliessend kommt die Studie zu folgenden Ergebnissen:

Allgemeine Erkenntnisse

Haus der Zürcher Politik

Grundsätzlich eigne sich das Rathaus auch weiterhin gut für die Nutzung als Ratsgebäude. Die Zielsetzungen als "Haus der Zürcher Politik" seien auf der Grundlage des räumlichen Betriebs- und Nutzungskonzepts umsetzbar. Dazu seien zwei Szenarien abgeklärt worden. In beiden könne die Forderung

nach der flexiblen Raumnutzung erfüllt werden. Insbesondere durch die Verschiebung des Ratssaals ins 2. Obergeschoss (Szenario 2) ergebe sich ein besseres Platzangebot im Ratsbetrieb und ein neuer, flexibel nutzbarer Raum im 1. Obergeschoss.

Besucherzentrum

Die Realisierung eines Besucherempfangs innerhalb des Rathauses sei räumlich und organisatorisch nicht wie gewünscht umsetzbar. Daher werde empfohlen, diesen Aspekt je nach Szenario in der weiteren Planung im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Flächen im Umfeld des Rathauses zu prüfen.

Öffentlichkeit

Die Zugänglichkeit des Gebäudes werde durch die neue vertikale Erschliessung aller Geschosse verbessert und entspreche den künftigen Bedürfnissen. Mittels einem Zutrittskontrollsystem könne das Rathaus bei Bedarf in Zonen gegliedert werden. Somit könne der Personenfluss über Zonenberechtigungen gesteuert und entflochten werden.

Betriebliche Erkenntnisse

Einheitliche Bewirtschaftung

Heute brächten die Nutzenden je ihre eigenen Mitarbeitenden mit und organisierten sich weitgehend selbst. Künftig solle den Nutzenden an ihre Bedürfnisse angepasste Dienstleistungen aus einer Hand zur Verfügung gestellt werden. Es sei eine einheitliche Bewirtschaftung des Rathauses mittels einer zentralen Organisation aller Dienste und Angebote vorzusehen. Synergiepotenziale zeigten sich insbesondere im Hinblick auf Nutzungsflexibilität und Bewirtschaftung. Es werde eine flexiblere synergetische Nutzung des Rathauses angestrebt. Dies beinhalte, dass künftig keine Räume einzelnen Nutzern vorbehalten seien. Die Arbeitsplätze von Kantons- und Gemeinderat würden künftig in einer gemeinsamen Bürofläche abgebildet.

Versorgung

Die Cafeteria könne für Ratsmitglieder im Foyer im 1. Obergeschoss als neue Selfservice-Station konzipiert und zusätzlich so ausgestattet werden, dass sie ebenfalls für Caterings genutzt werden könne.

Sicherheit

Das Sicherheitskonzept könne auf die neuen Bedürfnisse aktualisiert werden. Die Sicherheit des öffentlichen Guts wie auch der Personen könnten gut gewährleistet werden. Die vorgesehenen Massnahmen entsprächen den heute gängigen Vorgaben.

Zeitgemässe Gebäudesicherheit und Gebäudetechnik

Die Gebäudesicherheit könne durch das neue abgeschottete Treppenhaus, eine Brandmeldeanlage mit Vollüberwachung und einer Evakuationsanlage sichergestellt werden. Die Gebäudeautomation könne alle gebäudetechnischen Systeme im Haus miteinander vernetzen und dadurch einen effizienten und komfortablen Betrieb der Anlagen sichern.

IT und Kommunikation

Die neue Abstimmungsanlage mitsamt Informationsanzeigen für Parlament und Zuschauer, die Beschallungsanlage sowie die Audio-Videoanlage seien bereits für das Provisorium Kirche Hard beschafft worden und könnten für die spätere Weiterverwendung dort ausgebaut, modifiziert und im Rathaus wieder eingebaut werden.

Bauliche Erkenntnisse

Erhaltung denkmalpflegerischer Wert

Das Zürcher Rathaus sei eines der herausragendsten Gebäude des alten Zürichs und ein Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung. Es sei im Inventar der kantonalen Denkmalpflege eingetragen. In Zusammenarbeit mit der kantonalen Denkmalpflege sei ein denkmalpflegerischer Bindungsplan ausgearbeitet worden. Ein konzentrierter aber räumlich beschränkter Eingriff mit einem neuen Kern in der nordöstlichen Gebäudeecke sei mit den Schutzzielen gemäss Bindungsplan vereinbar.

Die bevorstehenden Instandsetzungs- und Umbaumassnahmen sollten auf dieser Grundlage anhand eines – dezidiert auf die Erhaltung des Bestandes ausgerichteten Eingriffskonzeptes – in Übereinstimmung mit dem historischen Gebäude geplant und umgesetzt werden.

Wiederherstellung

Im Szenario 2 könne dank der Verlagerung des Ratssaals im 1. Obergeschoss mit der wieder eingebauten historischen Decke ein neuer Raum am ursprünglichen Standort des bis 1837 dort situierten Ratssaals entstehen. Dieser neue Raum solle in erster Linie als Wandelhalle für den Ratsbetrieb genutzt werden. Es seien aber dank der mobilen Einrichtung auch andere Nutzungen denkbar.

Vertikalerschliessung

Die neue Vertikalerschliessung in der nordöstlichen Gebäudeecke mit Treppen und Lift über alle Stockwerke solle die hindernisfreie Erschliessung aller Geschosse ermöglichen.

Gebäudetechnik

Im Rahmen der Gesamtinstandsetzung sollten im Rathaus die gesamten gebäudetechnischen Installationen wie Elektro-, Heizungs-, Lüftungs- und Klimainstallation von Grund auf neu konzipiert und eingebaut werden. Als Ergänzung zu den Massnahmen an der Gebäudehülle könne dadurch die Behaglichkeit gesteigert und die Gesamtenergiebilanz des Hauses verbessert werden.

Möblierung Ratssaal

Die neue Ratssaalmöblierung mit Einzelstühlen und fester Arbeitsfläche solle in beiden Szenarien die Ergonomie pro Parlamentsplatz verbessern. Im Szenario 2 könne das heute knappe Platzangebot zum Ratsbetrieb um 50 m² und somit substanziell vergrössert werden. Das erweiterte Platzangebot ermögliche eine individuelle Möblierung, welche ergonomisch den heutigen Erwartungen entspreche und mit anderen Ratssälen vergleichbar sei.

2.3.

Dem angefochtenen Beschluss der Baudirektion ist weiter zu entnehmen, der Kantonsrat habe auf dieser Grundlage am 24. März 2022 beschlossen, dass der Kantonsratsbetrieb im Rathaus aufrechterhalten werden solle und habe die Baudirektion mit der Planung und Erarbeitung eines Umbauprojekts auf Basis des Umbauszenarios 2 beauftragt.

Vorliegend sei die formelle Unterschutzstellung des Schutzobjekts trotz Geltung der Selbstbindung angezeigt. Sie diene der Rechtssicherheit für die nachfolgenden planerischen Schritte zur Umsetzung der baulichen Massnahmen, die für die Realisierung des Szenarios 2 notwendig seien.

2.4.

Die Baudirektion hat daher bei der kantonalen Denkmalpflegekommission (KDK) ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dem Gutachten der KDK vom 8. Februar 2023 (act. 16.8) kann zusammengefasst folgendes entnommen werden.

Beantwortung der Fragen:

1. Welches ist das von der KDK empfohlene konkrete Schutzziel, respektive der empfohlene Schutzzumfang für das Rathaus?

- Ungeschmälerte Erhaltung des Gebäudes in seiner barocken Bausubstanz inklusive dem vollständig erhaltenen Dachstuhl, mit der erhaltenen barocken Ausstattung (Täfer, Stuck, Portalgitter samt 1937/38 veränderten Treppengeländer, Pfau-Ofen etc.), den Prunköfen des 18. Jh., dem Vestibül von 1867 und dem Leuchter im Ratssaal von 1901.
- Ungeschmälerte Erhaltung an Ort der für das Rathaus hergestellten beweglichen Kulturgüter wie z.B. der Standestafel, den Fischtafeln, dem Wandteppich von Lissy Funk, den Standesscheiben etc..
- Ungeschmälerte Erhaltung der das Gebäude konstituierenden barocken und bis heute unveränderten Raumdisposition/Raumabfolge mit Vestibül, Treppe und im 1. Obergeschoss den beiden alten Ratsstuben (heute Ratssaal und Regierungsratssaal) und der dazwischen liegenden Ratslaube (heute Foyer).
- Ungeschmälerte Erhaltung des heutigen Ratssaals in seinen Abmessungen von 1833 als Raumschöpfung, geboren aus der Revolution von 1830 und der daraus entstandenen neuen politischen Ordnung.

Nicht Bestandteil des Schutzzumfangs sei die Möblierung des Ratssaals von 1937/38. Die Wärmepumpe sollte als technikgeschichtliches Objekt erhalten werden; sofern sie nicht mehr funktionsfähig in situ erhalten werde, gehöre sie nicht zum Schutzzumfang des Rathauses und könne an einen anderen geeigneten Standort verschoben werden.

2. Ist das Szenario 2 aus der Machbarkeitsstudie (Datum Abschluss 01.04.2022) mit den Schutzzielen vereinbar? Wenn ja: Was ist bei der

Ausarbeitung eines auf dem Szenario 2 basierenden Projektes besonders zu beachten?

Das Szenario 2 aus der Machbarkeitsstudie vom 1. April 2022 sei mit diesen Schutzzielen nicht vereinbar.

Begründung

Das Zürcher Rathaus gelte als bedeutendstes Beispiel eines öffentlichen Profanbaus der Frühen Neuzeit in der Eidgenossenschaft. Es repräsentiere wie kein anderes Gebäude den Stadtstaat Zürich des Ancien Régime ebenso wie den späteren Kanton. Durch den Westfälischen Frieden 1648 sei Zürich reichsunabhängig und neben Bern zur bedeutendsten Stadtrepublik nördlich der Alpen geworden. Zusammen mit dem Bau der Schanzen als weitaus umfangreichstes Bauvorhaben des Stadtstaats seit 1642 verkörpere das Rathaus als prominenter Mittelpunkt der Stadtanlage die neue Unabhängigkeit und das ihr entsprechende Selbstbewusstsein. Die architektonische und bautypologische Konzeption, die komplexe Bildprogrammatik sowie die künstlerische Qualität des Rathauses orientierten sich an europäischem Niveau (Rathäuser von Augsburg, Nürnberg, Amsterdam) und seien in der Schweiz einzigartig.

Während der Vorgängerbau noch ein multifunktionales Gebäude mit Markthalle gewesen sei, sei der barocke Bau von 1692-1700 als reines Rathaus in Form eines "Palazzo", als Tagungs- und Verwaltungsort der politischen Führung, insbesondere des Kleinen und des Grossen Rats entstanden. Die beiden Räte, die zusammen die oberste staatliche Gewalt bildeten, belegten die beiden Ratsstuben im ersten Obergeschoss, dem "piano nobile". Die zwischen den Stuben liegende Ratslaube (heute Foyer) habe als Warteraum und zur Verkündung der hinter verschlossenen Türen gefällten Urteile und Beschlüsse gedient. Die Anordnung, die Bedeutung und die Funktion dieser drei wichtigsten Räume spiegelten sich im Bildprogramm des Foyers und in den Sinnsprüchen sowie den Gucklochtürchen der Portale und seien bis heute erlebbar.

Entsprechend der Tragweite des politischen Umbruchs 1830 habe sich dieser unmittelbar in der baulichen Anpassung des Grossen Ratssaals niedergeschlagen. Die liberale Revolution von 1830 habe das freie und gleiche

Wahlrecht und eine repräsentative Vertretung der Landschaft gefordert. Diese sogenannte Regenerationsverfassung gelte zu Recht als Geburtsstunde und Fundament des modernen Staatswesens, indem sie erstmals dauerhaft bis heute gültige Prinzipien wie Volkssouveränität, institutionelle Gewaltenteilung, repräsentative Demokratie und Öffentlichkeit der Ratsversammlungen verankert habe.

Die Bedeutung, welche die Zeitgenossen dem Umbruch von 1830 beimassen, habe sich im schliesslich aus Kostengründen nicht realisierten Projekt eines neuen kantonalen Parlamentsgebäudes widerspiegelt. Baulicher Ausdruck der neuen Ordnung sei stattdessen die Umgestaltung der Grossen Ratsstube zu einem Parlamentssaal im Jahr 1833. Es sei höchst bemerkenswert, dass dabei die Anordnung der Ratssäle beidseits des Foyers nicht angetastet worden sei, aber das zentrale Prinzip der Öffentlichkeit durch die Erweiterung ins 2. Obergeschoss und die dort eingerichtete Zuschauertribüne erreicht worden sei. So wie der Rathausneubau Ausdruck des souveränen Stadtstaats gewesen sei, sei diese Raumschöpfung von 1833 Ausdruck der modernen demokratischen Verfassung, der Geburtsstunde des Kantons in seiner bis heute gültigen politischen Ordnung.

Die Renovation 1937/38 habe an dieser Disposition und diesem Prinzip festgehalten und lediglich Mobiliar und Ausstattung erneuert, übrigens in einer bemerkenswert konservativen Stilistik. Diese Ausstattung, obwohl von kunsthandwerklich guter Qualität, erachte die KDK als deutlich weniger zeugnishaft als die Raumschöpfung von 1833, sie könne wiederum heutigen Bedürfnissen weichen. Nur die besonders herausragenden Stücke im heutigen Ratssaal wie der elektrische Leuchter von 1901, der Wandteppich von Lissy Funk von 1940-45 und die Standesscheiben von 1951 seien Elemente, welche als besondere kunsthandwerkliche resp. künstlerische und explizit für den Ratssaal geschaffene Objekte erhalten werden sollen.

Das Szenario 2 der Machbarkeitsstudie bedeute die Aufhebung des 1833 geschaffenen Zustandes und eine teilweise Rekonstruktion der Grossen Ratsstube des Barock. Für den neuen Ratssaal im 2. Obergeschoss / Dachgeschoss müssten die Bundbalken des barocken Dachstuhls entfernt werden. Es sei zudem damit zu rechnen, dass die tiefen baulichen Eingriffe auch weitere historische Bausubstanz beeinträchtigen würden.

Bereits aufgrund dieses materiellen Eingriffs erachte die KDK das Szenario 2 als schwere Beeinträchtigung des Baudenkmals. Hinzu komme, dass die Zerstörung des Ratssaals von 1833 ein schwerwiegender Eingriff in das Wesen, in die Geschichtlichkeit und die Zeugnishaftigkeit des Rathauses wäre. Ein Baudenkmal sei Zeugnis der Geschichte und kollektiver Erinnerungsträger; wichtige Veränderungen gehörten konstitutiv zu seiner Aussagekraft. Die Tilgung dieser geschichtlichen Spuren und Zustände würde eine wesentliche Beeinträchtigung des Rathauses als Zeugnis der politischen Entwicklung des Staats und Kantons Zürich bedeuten. Rekonstruktionen würden deshalb aus denkmaltheoretischer Sicht als Verfälschung des Denkmals, seiner Geschichtlichkeit und seiner massgeblich in der historischen Substanz begründeten Authentizität grundsätzlich abgelehnt. Auch sei darauf hinzuweisen, dass mit der geplanten Rekonstruktionsmassnahme zwar annähernd der Raumeindruck wiederhergestellt werden könnte; durch den gleichzeitigen Wegfall der bis heute erhaltenen Funktion des Raums als Ratssaal würde aber die Lesbarkeit der ursprünglichen Raumabfolge von Treppenaufgang, Ratslaube und Ratssaal gerade durch diesen Eingriff schwer beeinträchtigt. Indem mit dem Verlust des Ratssaals von 1833 eine für den heutigen Kanton elementare historische Phase am Bau getilgt und der Zustand des Ancien Régime rekonstruiert würde, erhielten die geplanten Eingriffe zudem eine sicherlich ungewollte politische Brisanz.

2.5.

Sodann wurde in der Folge vom Hochbauamt des Kantons Zürich bei der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dem Gutachten der EKD vom 30. April 2024 (act. 16.7) kann zusammengefasst folgendes entnommen werden:

Gestützt auf den Augenschein und die zur Verfügung stehenden Unterlagen schliesse sich die EKD den durch die KDK konkretisierten Schutzzielen für das Zürcher Rathaus vollumfänglich an. Als wertvoll für die unterschiedlichen, das Denkmal konstituierenden Teile des Rathauses erachte die EKD sodann auch deren Authentizität, die nicht nur die originale Substanz (als Form und Material) beinhalte, sondern auch deren authentischen Gebrauch, authentische Funktion, authentischen Ort und authentisches Umfeld. Die EKD konkretisiere daher auch das folgende Schutzziel: Ungeschmälerte Erhaltung der Authentizität aller das Zürcher Rathaus als Denkmal konstituierenden Teile.

Beantwortung der Fragen

Frage: Ist ein über das Wettbewerbsverfahren zu erwerbendes Projekt, welches auf dem Szenario 2 basiert, mit dem Denkmal vereinbar?

Antwort: Nein, das Szenario 2 aus der Machbarkeitsstudie vom 1. April 2022 sei mit dem Denkmal und den ihm innewohnenden Zeugniswerten nicht vereinbar und widerspreche den Schutzziele der KDK, denen sich die EKD vollumfänglich anschliesse. Die mit dem Szenario 2 einhergehenden baulichen Eingriffe zerstörten als wesentlich erkannte Teile des Denkmals in seiner Substanz und Wirkung, namentlich die in der Folge der Regeneration entstandene Raumschöpfung von 1833 sowie den barocken Dachstuhl. Ein auf Szenario 2 basierendes Projekt würde zudem zu einem Verlust an Authentizität führen, die sich sowohl in der Situierung des Ratssaals im "piano nobile" wie auch in der räumlichen Anordnung der beiden die Ratslaube im ersten Obergeschoss flankierenden Ratssäle manifestiere.

Frage: Welche Rahmenbedingungen respektive die Einhaltung welcher die Planung flankierenden Schritte sind für die Erarbeitung eines denkmalverträglichen Projektes von Belang?

Antwort: Ein denkmalverträgliches Projekt müsse sich an der überlieferten Substanz und Struktur des Denkmals orientieren; diese sei Teil der lesbaren Biographie des Denkmals, Trägerin wesentlicher Denkmalwerte und dürfe im Rahmen der Gesamtinstandsetzung nicht wesentlich geschmälert werden. Als Rahmenbedingungen seien die von der KDK konkretisierten Schutzziele zu berücksichtigen.

Frage: Die KDK wertet den Ratssaal in seiner Form von 1833 als wichtiges politisches Zeugnis. Wird durch die Umsetzung von Szenario 2 das politische Zeugnis von 1833 tangiert (Demokratieverständnis)?

Antwort: Ja, die EKD komme in ihrer Analyse zu den gleichen Schlussfolgerungen wie die KDK. Der Umbruch von 1830 sei einer der bedeutendsten Meilensteine in der politischen Geschichte Zürichs und ein wichtiger Grundstein für die demokratische Staatswerdung der Schweiz. Die Tribüne im Kantonsratssaal von 1833 sei der gebaute Zeuge dieses politischen Wandels, da sie am heutigen Ort in unmittelbarer Folge der in der Staatsverfassung von 1831

festgesetzten Öffentlichkeit der Ratsversammlungen eingebaut worden sei und ihre Funktion bis heute beibehalten habe. Auch wenn die bauzeitliche Ausstattung der Tribüne in grossen Teilen verloren gegangen sei, bleibe sie in situ Trägerin wesentlicher Denkmalwerte. Szenario 2 stelle dieses Zeugnis grundsätzlich in Frage.

Frage: Wie wertet die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege die Nutzungskontinuität des Gebäudes als Tagungsort für die Parlamente? Respektive: würden die denkmalpflegerische Schutzziele tangiert, wenn das Gebäude zukünftig nicht mehr als Tagungsort für die Parlamente genutzt würde?

Antwort: Die EKD begrüsse ausdrücklich die geplante Nutzungskontinuität des Zürcher Rathauses. Eine angemessene Nutzung müsse sich allerdings an möglichst weitgehender Substanzerhaltung orientieren. Zugunsten einer zeitgemässen Nutzung müssten in beiden Szenarien Teile der jüngeren Ausstattung aufgegeben werden. Auch weil das Rathaus heute mehreren politisch massgeblichen Gremien als Tagungsort diene, halte die EKD die weitere Nutzung eines nach denkmalpflegerischen Kriterien behutsam erneuerten, aber in seiner wesentlichen historischen Substanz erhaltenen Rathauses für möglich.

Schlussfolgerungen und Antrag

Auf der Basis der vorliegenden Unterlagen und der Ergebnisse des Augenscheins ihrer Delegation komme die EKD zum Schluss, dass die Gesamtinstandsetzung des Rathauses, nach dem im Bericht zur Machbarkeitsstudie dargestellten Szenario 2 den Zeugniswert und die Authentizität des Zürcher Rathauses schmälern und zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Denkmals führen würde. Eine Gesamtinstandsetzung unter Berücksichtigung der im Gutachten konkretisierten Schutzziele erachte die EKD als möglich.

2.6.

Die Baudirektion hielt im angefochtenen Beschluss insbesondere gestützt auf die eingeholten Gutachten und die Machbarkeitsstudie fest, das Rathaus repräsentiere wie kein anderes Bauwerk sowohl das politische Selbstbewusstsein der Stadtrepublik Zürich des Ancien Régime als auch die

demokratische Verfassung des Kantons Zürich nach der liberalen Revolution von 1830. Die Baudirektion qualifiziere das Rathaus in der heutigen Gestalt als städtisches und politisches Wahrzeichen von herausragender Bedeutung. Das Rathaus stelle damit ein hochgradiger politikgeschichtlicher, architekturgeschichtlicher und baukünstlerischer Zeitzeuge dar. Dem Schutzobjekt komme kantonale Bedeutung zu. In Übereinstimmung mit den eingeholten Gutachten sei von einem sehr hohen denkmalpflegerischen Wert auszugehen, der nur geschmälert werden dürfe, wenn ihm höher zu gewichtende öffentliche Interessen entgegenstünden.

Das Rathaus blicke auf eine über 300-jährige Nutzungskontinuität zurück. Seit seiner Errichtung 1694-1700 diene es als Versammlungs- und Tagungsort der stadtpolitischen Gremien; zuerst für den Kleinen und Grossen Rat, heute für den Kantonsrat, den Regierungsrat sowie das städtische Parlament und die Kirchensynoden. Die Nutzung durch Exekutive und Legislative unter "einem Dach" stelle eine politische Besonderheit dar. Es könne in seiner Gesamtheit auch als "Haus der Zürcher Politik" bezeichnet werden. In der Nutzungskontinuität liege ein eigenständiger Wert, der von hoher politischer Bedeutung sei. Mit der Instandsetzung würden bauliche und betriebliche Ziele verfolgt. Im Vordergrund stünden mit Blick auf den Betrieb des Rathauses die Sicherheit der Benutzer, zeitgemässe Gebäudesicherheit und Gebäudetechnik, die Ertüchtigung von IT und Kommunikationsmitteln, energetische Massnahmen sowie eine nutzungsgerechte Ausstattung des Ratssaals. Zudem würden mit dem Umbau auch bauliche Ziele verfolgt. Mit einer umsichtigen, bauhistorisch informierten Planung solle der Nutzwert des Rathauses unter Erhaltung der denkmalpflegerischen Werte erhöht werden. Die Vertikalerschliessung solle einen hindernisfreien Zugang über alle Geschosse ermöglichen. Zudem müssten die öffentliche politische Ämter ausführenden Personen und Nutzenenden geschützt werden können. Auch Vorkehren für mögliche Bedrohungssituationen seien notwendig. Die Ermittlung der vielfältigen Interessen der nutzenden Institutionen basiere auf umfassenden Abklärungen zu deren Bedürfnissen. Das vom Regierungsrat genehmigte "räumliche Betriebs- und Nutzungskonzept" halte die für einen zeitgemässen Ratsbetrieb notwendigen Anforderungen und die räumlichen und betrieblichen Bedürfnisse fest. Es diene als Grundlage für die erforderliche Gesamtinstandsetzung. In der Aufrechterhaltung der Nutzungskontinuität liege ein Wert für die Zukunft des Denkmals: Nur durch die Nutzung selbst und das durch sie gelebte Interesse sei sein langfristiger Erhalt gesichert. Ein

Schwerpunkt der denkmalpflegerischen Bemühungen richte sich daher auch auf die Aufrechterhaltung einer angemessenen Nutzung des Denkmals. Durch die Nutzung manifestiere sich sodann auch das Interesse an einer Instandhaltung und Modernisierung. Auch die EKD messe der Nutzung des Rathauses einen nicht unerheblichen Wert bei: Die angestammte Nutzung stelle einen Wert dar, der nicht ohne wichtige Gründe aufgegeben werden solle.

Die beiden Szenarien unterschieden sich im Wesentlichen in der Anordnung und der Grösse des Ratssaales. Mit Szenario 2 resultiere ein deutlich geringerer Bedarf an Flächen, welche in umliegende Gebäude ausgelagert werden müssten.

Das Rathaus könne die heutigen Anforderungen an den Ratsbetrieb nicht mehr erfüllen. Zugleich habe der Kantonsrat entschieden, dass der Ratsbetrieb unter Realisierung des Szenario 2 wieder ins Rathaus verlegt werden solle. Weil die zur Umsetzung des Szenario 2 notwendigen baulichen Massnahmen teils in die schutzwürdige Substanz des Rathauses eingreifen würden, sei eine Interessenabwägung vorzunehmen.

Die zur Umsetzung des Szenario 2 notwendigen Baumassnahmen seien nicht geringfügig. Die denkmalpflegerische Begutachtung durch KDK und EKD beurteile die Eingriffe als kritisch. Eine Interessenabwägung zwischen dem denkmalpflegerischen ungeschmälerten Erhalt der Substanz und den entgegenstehenden öffentlichen Interessen, die für die Umsetzung des Szenario 2 sprächen, ergebe jedoch, dass sich vorliegend die baulichen Eingriffe rechtfertigen liessen: Die Nutzungskontinuität im Rathaus, d.h. die Nutzung des Rathauses durch die politisch höchste gesetzgebende Instanz im Kanton, den Kantonsrat, sei von herausragender politischer Bedeutung. Das Rathaus symbolisiere in der Öffentlichkeit die Zürcher Politik wie kein anderes Gebäude, tagten darin doch die Exekutive und Legislative des Kantons, der Kantonsrat und der Regierungsrat. Die Grundstruktur des Gebäudes sei kontinuierlich dem Ratsbetrieb gewidmet und in diesem Zusammenhang immer wieder baulichen Veränderungen, die auf die sich wandelnde Bedürfnisse abgestimmt gewesen seien, unterworfen. Die Nutzung durch die politischen kantonalen Gewalten, das städtische Parlament und die Kirchensynoden sei schweizweit einzigartig. In der 300-jährigen Geschichte des Rathauses kämen sich verändernde politische Bedürfnisse stets auch baulich zum

Ausdruck. Solle der Kantonsrat das Rathaus weiterhin als Sitzungs- und Tagungsort nutzen, sei ein baulicher Eingriff in den Ratssaal unabdingbar. Dies sei zum einen auf die Grösse des Rates mit einer verfassungsrechtlich festgelegten Anzahl an Sitzen (Art. 50 Abs. 2 Kantonsverfassung) zurückzuführen. Zum anderen bedinge die Nutzung als Ratssaal eine der politischen Bedeutung angemessene technische und betriebliche Ausstattung, was Kommunikations- und Präsentationstechnik, aber auch Aspekte der Sicherheit betreffe. Die sicherheitsrelevante Ertüchtigung sei auf das notwendige, aber betrieblich erforderliche Minimum beschränkt. Die baulichen Massnahmen betreffend Sicherheit und Technik würden im engen Einvernehmen mit der kantonalen Denkmalpflege und unter grösstmöglicher Schonung der historischen Substanz realisiert. Die bauliche Umsetzung des Szenario 2, welches – neben den Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten – die Versetzung des Ratssaales vorsehe, werde zu einer wesentlichen Verbesserung der Platzverhältnisse für die Ratsmitglieder führen. Dies führe nicht nur zu verbesserten Arbeitsbedingungen (Ergonomie, Komfort), sondern sei auch wesentlich für die Umsetzung der Sicherheitsaspekte (Bedrohungssituationen sowie technischer und baulicher Brandschutz). Die Sicherheit des höchsten politischen Gremiums im Kanton zu gewährleisten, stelle ein herausragendes öffentliches Interesse dar, welchem mit der Umsetzung des Szenario 2 Rechnung getragen werde. Des Weiteren entstehe durch die Versetzung des Ratssaales ein zusätzlicher Raum (im Folgenden: Lobby). Die Lobby könne ausserhalb der Sessionen des Rates zu Repräsentationszwecken und während des Ratsbetriebs als Wandelhalle genutzt werden. Zum Diskurs ausserhalb der formalisierten politischen Kommunikation, wie sie im Ratssaal selbst statfinde, werde heute im sogenannten Foyer politisiert. Im Gegensatz zum neuen Raum seien die Platzverhältnisse im Foyer begrenzt. Der neue Raum könne die Funktionalität einer Wandelhalle nach Vorbild der Wandelhalle im Bundeshaus übernehmen: Eine Wandelhalle könne als Treffpunkt, Arbeits- und Austauschort für Ratsmitglieder (und Lobbyisten) dienen und eine zentrale Rolle im politischen Prozess spielen. Auch in der Repräsentation des Kantons nach aussen könne die neue Lobby eine multifunktionale Rolle übernehmen. Der Einbau des Ratssaales in das Dachgeschoss werde zu unvermeidlichen baulichen Eingriffen in die Dachkonstruktion führen. Die Bundbalken der bauzeitlichen Dachkonstruktion müssten für die Versetzung entfernt werden. Die Decke des Ratssaales könne ins 1. Obergeschoss versetzt werden. Eine gewisse Beeinträchtigung der bauzeitlichen Dachkonstruktion könne daher zugunsten des Einbaus des neuen

Ratssaales hingenommen werden. Nach aussen werde die Veränderung nicht in Erscheinung treten.

Die Baudirektion habe die notwendigen Schutzabklärungen vorgenommen. Es seien die notwendigen Gutachten eingeholt und geprüft worden, mit Bindungs- und Schutzplänen die denkmalpflegerische Substanz abgeklärt und analysiert worden. Die kantonale Denkmalpflege werde das noch auszuarbeitende Baugesuch unter Berücksichtigung der vorliegenden Unterschutzstellung und die Ausführung eng begleiten. Zwar sei das Denkmalschutzinteresse am ungeschmälernten Erhalt der Bausubstanz als äusserst hoch zu werten. Die Eingriffe dürften daher nicht weiter gehen, als sie durch die öffentliche Nutzung notwendig seien. Für die notwendigen baulichen Eingriffe seien diesem Erhaltungsinteresse aber die hochrangigen Nutzungsinteressen entgegenzuhalten, weshalb der Schutzzumfang wie folgt festgelegt werde:

III. Schutzzumfang

III.1. Gebäudeäusseres

III.1.a. Das gesamte barocke Gebäudeäussere in seiner gestalterischen und architektonischen Ausbildung, sämtliche Fassaden samt Materialtexturen, geschlossene Dachflächen mit Ziegeleindeckung, Dachaufbauten, Dachuntersichten und Dachbegrünungen, die Eingangstüre mit den dazugehörigen Beschlägen, die Treppe sowie die Fenstervergitterungen.

III.1.b. Am Äusseren seien folgende Anpassungen möglich: Die Fenster in den Fassaden- und Dachaufbauten, die Eingangstürvergitterung und der Treppenlift dürften ersetzt bzw. entfernt werden. Der Brunnen auf der Rathausbrücke dürfe zugunsten einer verbesserten Entfluchtungsmöglichkeit entfernt oder versetzt werden.

III.2. Gebäudeinneres

III.2.a. Die bauzeitliche Raumeinteilung, das heisse alle Räume seien in Grundriss- und Raumdisposition zu erhalten, ohne Treppenanlage, Sanitärräume und ehemalige Wohnung im Dachgeschoss;

III.2.b. Die erhaltene Ausstattung: Wandtäfer, Kassettendecke im Ratssaal (materiell, jedoch nicht an Ort und Stelle), Kassettendecken im Regierungsratsaal 1. Obergeschoss und im Sekretariat 2. Obergeschoss, Stuck an Decken und Wänden, die Prunköfen des 18. Jahrhunderts;

III.2.c. Das schmiedeeiserne Portalgitter samt des 1937/38 veränderten schmiedeeisernen Treppengeländers (materiell, jedoch nicht an Ort und Stelle);

III.2.d. Die historische Wärmepumpe von Escher Wyss von 1937/38 (materiell, jedoch nicht an Ort und Stelle und / oder innerhalb des Gebäudes);

III.2.e. Das Zugehör ohne Kronleuchter im Ratssaal: Die Standestafel, die Fischtafeln, der Wandteppich von Lissy Funk (materiell, jedoch nicht an Ort und Stelle), die Standesscheiben.

III.2.f. Am Inneren seien folgende Anpassungen möglich: Die Eingangshalle mit ihren Treppenstufen und dem Lift, die Treppenanlage und Sanitärräume dürften ersetzt respektive umgestaltet werden. Die Kassettendecke im Ratssaal (Erhalt in ihrer Substanz, Versetzung sei möglich), die Tribüne im Ratssaal, Treppe im 2. Obergeschoss, die ehemalige Wohnung im 1. Dachgeschoss und die Bundbalken im Bereich der heutigen Technik im 1. Dachgeschoss dürften entfernt werden.

IV. Umgang mit dem Schutzobjekt

IV.1. Restaurierungsmassnahmen verfolgten primär das Ziel des Substanzerhalts.

IV.2. Bauliche Anpassungs- und Erweiterungsmöglichkeiten am Gebäude im Inneren und am Äusseren seien im Schutzzumfang gekennzeichnet und seien auf der Grundlage der Schutzpläne in den Beilagen zu konkretisieren. Weitere bauliche Anpassungen und Erweiterungen seien möglich, sofern sie den Schutzzweck nicht beeinträchtigten.

IV.3. Alle baulichen Anpassungs- und Erweiterungsmassnahmen hätten erhöhten gestalterischen Anforderungen zu genügen und dürften den

Zeugenwert des Gebäudes und seiner Teile in Substanz und Wirkung nicht beeinträchtigen.

IV.4. Alle Restaurierungsmassnahmen an den geschützten Bauteilen sowie die baulichen Anpassungs- und Erweiterungsmassnahmen seien in Absprache und mit Zustimmung der kantonalen Denkmalpflege auszuführen.

IV.5. Die Schutzpläne seien integraler Bestandteil dieser Unterschutzstellung und für die Restaurierung wegleitend.

IV.6 ff. [...] (siehe act. 3).

3.

Die Rekurrenten bringen vorab vor, die angefochtene Unterschutzstellungsverfügung erfolge im Zusammenhang mit dem geplanten Umbau des Rathauses (sog. Gesamtinstandsetzung), welcher auch noch Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens sein müsse. Solche zusammenhängenden Baubewilligungs- und Denkmalschutzverfahren müssten aufgrund des Bundesrechts (Art. 25a RPG) inhaltlich und nach Möglichkeit auch verfahrensmässig koordiniert durchgeführt werden (vgl. BGE 1C_617/2018 vom 25. Mai 2018, E. 2 und insbesondere E. 2.3). Von daher stelle sich die Frage, ob ein vor dem Baubewilligungsverfahren durchgeführtes und von diesem völlig losgelöstes Denkmalschutzverfahren überhaupt sinnvoll und zulässig sei. Hinzu komme, dass der Umbau des Rathauses aufgrund des Dienstbarkeitsvertrags vom 15./23. Oktober 1985, welcher im Zusammenhang mit einer früheren Renovation abgeschlossen worden sei, auch eine Bewilligung des Eidgenössischen Departementes des Innern erfordere. Eine solche Bewilligung liege ebenfalls noch nicht vor, müsste aber ebenfalls in ein koordiniertes Verfahren einbezogen werden. Selbst wenn eine separate, aber inhaltlich koordinierte Durchführung der einzelnen Verfahren allenfalls zulässig sein sollte müssten aber jedenfalls die Verfahrensrechte und der Schutzmassstab in den betreffenden Verfahren in gleicher Weise gewährt bzw. durchgesetzt werden.

Sodann machen die Rekurrenten geltend, aufgrund des Umstandes, dass das Rathaus in den 1970er-Jahren mit erheblichen Bundesbeiträgen restauriert worden sei, für Umbaumassnahmen eine Bewilligung des

Eidgenössischen Departements des Innern erforderlich sei und voraussichtlich auch Bundesbeiträge für den geplanten Umbau erforderlich seien, liege beim geplanten Umbau bzw. dessen Bewilligung aus mehrfachen Gründen eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) vor (insbesondere Art. 2 Abs. 1 lit. b und c sowie Art. 2 Abs. 2 NHG). Dies habe zur Folge, dass die Legitimationsvorschriften von Art. 12 ff. NHG zur Anwendung gelangten und für den einzuhaltenden Schutzmassstab bezüglich des betroffenen Bundesinventarobjekts die materiellen und formellen Vorschriften von Art. 6 und Art. 7 NHG einzuhalten seien. Da die nun angefochtene Verfügung ganz auf den geplanten Umbau zugeschnitten sei (und diesen in vielerlei Hinsicht vorwegnehme) und somit die Schutzverfügung und die absehbare Baubewilligung völlig miteinander verzahnt seien, liege eine Bundesaufgabe bereits mit der Schutzverfügung vor. Eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG liege hier auch vor, weil der Umbau gemäss dem Dienstbarkeitsvertrag vom 15./23. Oktober 1985 einer Bewilligung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) bedürfe. In diesem Vertrag habe der Kanton Zürich (vertreten durch die Baudirektion) der Eidgenossenschaft eine Personaldienstbarkeit gewährt, gemäss welcher (in lit. g) – als Gegenleistung für die seinerzeitige Gewährung eines Bundesbeitrags an die Kosten der damaligen Restaurierung – u.a. jede Veränderung am Gebäude (abgesehen von Unterhaltsarbeiten) der vorgängigen Zustimmung des EDI bedürfe. Damit bedürfe der Umbau einer Bewilligung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG. Wie oben ausgeführt, gelte dies nicht erst für die Baubewilligung, sondern bereits für die Schutzverfügung, die die denkmalpflegerischen Interessen der Eidgenossenschaft sogar viel direkter tangiere als die Baubewilligung, in welcher die Festlegungen im Schutzentscheid lediglich umgesetzt würden.

Die Rekurrenten machen sodann geltend, die von der eidgenössischen und kantonalen Denkmalpflegekommission definierten Schutzziele bzw. der festgelegte Schutzzumfang für das Zürcher Rathaus seien in keiner Weise zu beanstanden. Sie beruhten auf einer eingehenden, äusserst sorgfältigen und auf wissenschaftlichen Grundlagen abgestützten Analyse und Beurteilung des hochkarätigen Schutzobjekts. Es entziehe sich jeder sachlichen Nachvollziehbarkeit und sei gänzlich unverständlich, dass die Rekursgegnerin 1 in der angefochtenen Verfügung diese für sie bindenden gutachterlichen Feststellungen der EKD als auch der KDK sowie die formulierten Schutzziele missachte.

Es bestehe kein Zweifel, dass die Rekursgegnerin 1 mit dem von ihr festgelegten und eingeschränkten Schutzzumfang für das Zürcher Rathaus das alleinige Ziel verfolge, den tiefgreifenden Umbau mit Neukonzeption (Szenario 2) und den damit verbundenen Verlust des historischen Ratssaals im 1. Obergeschoss sowie die Entfernung von Bundbalken des barocken Dachstuhls und weitere substanzielle Eingriffe in schutzwürdige Bausubstanz zu legitimieren. Ein derartiges Abweichen von den klar definierten Schutzzielen in den Gutachten der EKD und KDK, welche zurecht eine integrale Unterschutzstellung des herausragenden und einzigartigen Zeitzeugen festlegten, stelle nicht nur eine krasse Missachtung fachlicher, verbindlicher, gutachterlicher Feststellungen von erheblichem Gewicht dar, sondern sei auch rechtlich unhaltbar.

Auch die Ausführungen in der angefochtenen Verfügung zum Umgang mit dem Schutzobjekt stünden in eklatantem Widerspruch zu den für die Rekursgegnerin 1 verbindlichen gutachterlichen Feststellungen sowohl der eidgenössischen als auch der kantonalen Denkmalpflegekommission. Die damit verbundene Zerstörung des historischen Ratssaals im 1. Obergeschoss, des barocken Dachstuhls sowie weiterer schutzwürdiger Bausubstanz durch den vorgesehenen tiefgreifenden Umbau mit der Neukonzeption (Szenario 2) sei weder fachlich noch rechtlich gerechtfertigt.

Folglich seien die in der angefochtenen Verfügung zur Umsetzung von Szenario 2 vorgesehenen baulichen Anpassungs- und Erweiterungsmöglichkeiten am Gebäude unzulässig und rechtswidrig.

Es sei offenkundig, dass der von der Rekursgegnerin 1 in der angefochtenen Verfügung festgelegte und eingeschränkte Schutzzumfang sowie der dort vorgesehene Umgang mit dem Schutzobjekt in keiner Weise mit den von der eidgenössischen und kantonalen Denkmalpflegekommission definierten und verbindlichen Schutzzielen vereinbar seien. Derart tiefgreifende Eingriffe zur Umsetzung von Szenario 2 in die historische Bausubstanz eines Schutzobjektes von herausragender und einzigartiger Bedeutung entbehrten nicht nur jeder fachlichen und denkmalpflegerischen Grundlage, sondern verstießen auch gegen den Grundsatz der Bindungswirkung an die gutachterlichen Sachverhaltsfeststellungen. Die angefochtene Verfügung sei daher sowohl sachlich unhaltbar als auch rechtlich unzulässig.

Die angefochtene Verfügung erwecke zwar formal den Anschein einer Unterschutzstellung des hochkarätigen Schutzobjektes, des Rathauses von Zürich, stelle in materieller Hinsicht jedoch durch das geplante Szenario 2 – mit einem tiefgreifenden Umbau und Neukonzeption im 1. und 2. Obergeschoss – de facto eine unzulässige (Teil)-Inventarentlassung bzw. Nichtunterschutzstellung des historischen Ratssaals im ersten Obergeschoss sowie weiterer schutzwürdiger Bausubstanz wie den barocken Dachstuhl dar. Die Umsetzung des Szenarios 2 im 1. und 2. Obergeschoss würde zur vollständigen Zerstörung der baulichen Anpassungen von 1833, mit welchem der Ratssaal im 1. Obergeschoss seine bis heute unveränderte Abmessungen erhalten habe und dabei als direkte Antwort auf die politischen Neuerungen der liberalen Revolution von 1830 zu sehen sei, sowie der vollständig erhaltenen barocken Grundrissdispositionen führen. Dies sei bei einem Schutzobjekt von derart herausragender Bedeutung rechtlich und denkmalpflegerisch unter keinen Umständen hinnehmbar, zumal die gutachterlichen Feststellungen zweier Fachkommissionen übereinstimmend und eindeutig zum Ergebnis gelangt seien, dass solche Eingriffe mit der Umsetzung des Szenario 2 nicht akzeptabel seien.

Eine selektive oder teilweise Unterschutzstellung des Zürcher Rathauses sei rechtswidrig, da sie den klaren und verbindlichen, gutachterlichen Feststellungen der EKD und KDK zuwiderliefe. Das Zürcher Rathaus sei integral unter Schutz zu stellen, und zwar im Sinne der in den beiden Gutachten der EKD und KDK definierten Schutzziele bzw. des festgelegten Schutzzumfangs. Nur eine vollständige Unterschutzstellung gewährleiste die ungeschmälerte Erhaltung des Rathauses von Zürich in der heutigen Gestalt als städtisches und politisches Wahrzeichen von herausragender Bedeutung, deren Wichtigkeit auch die Rekursgegnerin 1 ausdrücklich anerkenne. Vor einer erneuten Unterschutzstellung seien daher auch die Schutzpläne sowie das Inventarblatt gemäss den festgelegten Schutzziele der Gutachten der EKD und KDK im Sinne der Rechtsbegehren anzupassen.

Den im vorliegenden Fall eingeholten Fachgutachten der EKD und der KDK komme erhebliches Gewicht zu; ihre gutachterlichen Sachverhaltsfeststellungen seien für die Rekursgegnerin 1 bindend. In der angefochtenen Verfügung mache die Rekursgegnerin 1 weder Fehler noch Lücken oder Widersprüche in den Gutachten der EKD und KDK geltend. Im Gegenteil gebe sie in der angefochtenen Verfügung die gutachterlichen Feststellungen über

mehrere Seiten hinweg wörtlich und zustimmend wieder, ohne sie in irgendeiner Weise in Frage zu stellen. Das sei folgerichtig, da keinerlei Anhaltspunkte für Mängel ersichtlich seien, die ein Abweichen von den Fachgutachten der EKD und KDK rechtfertigen könnten.

Soweit – wie hier vorgesehen – nicht nur ein geringfügiger Eingriff vorliege, was auch die Rekursgegnerin 1 einräume dürfe von der ungeschmälernten Erhaltung des im ISOS geschützten Einzelobjekts nur zugunsten eines höherrangigen Interesses von nationaler Bedeutung abgewichen werden (Art. 6 Abs. 2 NHG). Ein solches aber liege hier ohne Zweifel nicht vor und sei in der angefochtenen Verfügung auch nicht genannt worden. Überhaupt sei zu beanstanden, dass die Rekursgegnerin 1 in der angefochtenen Verfügung keine Abwägung im Sinne der gesetzlich vorstrukturierten Interessenabwägung nach Art. 6 NHG vornehme, was aufgrund des Bundesrechts ungenügend bzw. unzulässig sei und dazu führen müsse, dass die Zulassung entsprechender Einschränkungen hinsichtlich des Bestands aufzuheben sei.

Bemerkungsweise dürfe auch der Platzbedarf in Frage gestellt werden. Heute zähle der Kantonsrat 180 Mitglieder, unter dem Ancien Régime seien es 212 gewesen. Verschiedene Kantone und auch der Bund (bezüglich der Mitgliederzahl des Nationalrates) hätten im Laufe der letzten Jahrzehnte die Anzahl Parlamentsmitglieder eingeschränkt, so etwa die Kantone Aargau, Graubünden und Waadt. Es sei nicht einzusehen, wieso die Zahl von heute 180 Mitgliedern nicht den baulichen Gegebenheiten angepasst werden könnte, wenn der Platzbedarf pro Mitglied oder auch für die Logistik Anpassungen erfordere. Auch in anderen Kantonen seien die Platzverhältnisse im Ratsgebäude ein wichtiges Element bei der Anpassung der Mitgliederzahl an die gegebenen Verhältnisse gewesen.

Die Rekursgegnerin 1 mache als angeblich überwiegende öffentliche Interessen für die tiefgreifenden Eingriffe im ersten und zweiten Obergeschoss des Rathauses die Möblierung/Komfort, die Gebäudetechnik, die Sicherheit/Brandschutz sowie die Behindertengerechtigkeit geltend. Gemäss angefochtener Verfügung unterschieden sich die beiden Szenarien im Wesentlichen in der Anordnung und Grösse des Ratssaals. Mit Szenario 2 resultiere angeblich ein deutlich geringerer Bedarf an Flächen, welche in umliegende Gebäude ausgelagert werden müssten. Bei einer Vergrösserung des Ratssaals im Szenario 2 könnte zudem gemäss angefochtener Verfügung die

Platzverhältnisse für die Ratsmitglieder und der Komfort der Rätinnen und Räte verbessert werden.

Bereits diese Ausführungen in der angefochtenen Verfügung zeigten klar, dass keinerlei zwingende Gründe vorliegen würden, wonach der Ratsbetriebs einzig mit der Umsetzung des Szenarios 2 aufrechterhalten werden könnte. Weder ein allenfalls behaupteter finanzieller Vorteil durch weniger Flächenbedarf (was ohnehin bestritten werde) noch der Wunsch nach marginalen Komfortverbesserungen und verbesserten Platzverhältnissen (Annehmlichkeiten) während weniger Stunden pro Woche – im Gegensatz zu dauerhaftem Komfort an einem Arbeitsplatz – vermöchten die tiefgreifenden Eingriffe in die schutzwürdige Bausubstanz und die Zerstörung des historischen Ratssaals von 1883 zu rechtfertigen. Zudem werde gemäss Bericht zur Machbarkeitsstudie auch beim Szenario 1 die Ratssaalmöblierung mit Einzelstühlen zu Gunsten besserer Platzverhältnisse und besserer Ergonomie neu konzipiert. Damit erübrigten sich weitergehende Eingriffe in die Bausubstanz, da eine gleich geeignete, mildere Alternative zur Behebung der knappen Platzverhältnisse mit den baulichen Massnahmen gemäss Szenario 1 bereits bestehe. Solche rein ökonomischen oder zweckmässigkeitsorientierten Erwägungen, welche die Rekursgegnerin 1 vorbringe, hätten gegenüber dem überwiegenden öffentlichen Interesse am Erhalt von Kulturdenkmälern zurückzutreten (BGE 120 Ia 270 ff., E. 6c).

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts rechtfertigten weder rein wirtschaftliche Überlegungen noch blosser Komfortsteigerungen einen Eingriff in ein Kulturdenkmal von einzigartiger und hochstehender schweizer Bedeutung (vgl. etwa BGE 147 II 125 E. 5.3.). Wenn derartige Mehrkosten einem privaten Eigentümer zugemutet würden, dann müsse sie auch das gemäss § 204 Abs. 1 PBG der Selbstbindung unterworfenen Gemeinwesen tragen (VB.2005.00119). Als finanzielle Interessen im Sinne dieser Rechtsprechung gälten auch alle Interessen, die der baulichen oder organisatorischen Bequemlichkeit dienten. Die von der Rekursgegnerin 1 angeführten Argumente, etwa die Verbesserung der Platzverhältnisse mit Einzelstühlen und erhöhter Komfort oder erweiterte technische Ausstattungen, seien daher rechtlich unbeachtliche Interessen und vermöchten die tiefgreifenden Eingriffe in die schutzwürdige Bausubstanz des hochkarätigen Schutzobjektes in keiner Weise zu rechtfertigen.

Die Anforderungen an die Gebäudetechnik, die Sicherheit/Brandschutz sowie die Behindertengerechtigkeit liessen sich auch im Bestand bzw. mit Szenario 1 verwirklichen und stellten keine überwiegenden Interessen dar, die die Zerstörung des historischen Ratssaales von 1833 sowie der barocken Dachkonstruktion und weiterer schutzwürdiger Bausubstanz zu rechtfertigen vermöchten. In diesem Zusammenhang sei es besonders stossend, dass die Rekursgegnerin 1 in der angefochtenen Verfügung im Rahmen der Interessenabwägung geflissentlich verschweige, dass die Anforderungen an die Gebäudetechnik, Sicherheit/Brandschutz sowie Behindertengerechtigkeit auch bei der Umsetzung des Szenario 1, Instandsetzung und Ertüchtigung, vorgesehen seien. Überdies werde auch im Bericht zur Machbarkeitsstudie bestätigt, dass alle Räume, unter Berücksichtigung des historischen Stellenwertes, den heutigen Anforderungen angepasst werden könnten. Die vorgesehene neue vertikale Erschliessung mit Lift erschliesse alle Geschosse bis ins Dachgeschoss hindernisfrei.

Die von der Rekursgegnerin 1 geltend gemachten Interessen vermöchten die Zerstörung der räumlichen Konzeption des seit 1833 umgestalteten Ratssaal im 1. Obergeschoss ("piano nobile") in keiner Weise zu rechtfertigen. Mit den baulichen Massnahmen gemäss Szenario 1 seien geeignetere, mildere Massnahmen möglich, mit welchen die ungeschmälerte Erhaltung des Ratssaals von 1833 als Wesen der Geschichtlichkeit und Zeugnishaftigkeit des Zürcher Rathauses und als baulicher Ausdruck der neuen Ordnung nach der liberalen Revolution von 1830 im Sinne der gutachterlichen Feststellungen der EKD und KDK gewährleistet sei. Auch aus diesem Grund sei die angefochtene Verfügung aufzuheben, da sie sich als unverhältnismässig und geradezu willkürlich in der Interessenabwägung erweise.

4.

Das Bundesamt für Kultur (BAK) äusserte sich zustimmend zum Rekurs und führte zusammengefasst aus, der Bau gelte als bedeutendstes Beispiel eines öffentlichen Profanbaus der Frühen Neuzeit der Eidgenossenschaft, womit ihm als Kulturobjekt überaus hohe Bedeutung zukomme. Die Aufnahme des Rathauses in das Schweizer Kulturgüterschutzinventar (KGS) als Objekt von nationaler Bedeutung unterstreiche diesen Wert. Das Rathaus stehe als Kulturdenkmal unter dem Schutz des Bundes. Der Bundesschutz gründe auf den durch den Bund gewährten Finanzhilfen und sei 1985 als

Änderungsverbot zu Gunsten der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Grundbuch festgeschrieben worden. Grössere bauliche Eingriffe am Rathaus bedürften daher grundsätzlich einer formellen Zustimmung des BAK. Bislang liege im Hinblick auf die beabsichtigte bauliche Veränderung des Rathauses Zürich keine formelle Zustimmung des BAK vor. Allfällige sich aus der erwähnten Dienstbarkeit zugunsten des Bundes ergebende Rechtsbehelfe blieben vorbehalten. Im Hinblick auf die Gesamtinstandsetzung des Rathauses seien im Rahmen einer Machbarkeitsstudie und auf Grundlage eines räumlichen Betriebs- und Nutzungskonzepts zwei mögliche Konzepte erarbeitet worden, wobei die aus Nutzersicht favorisierte Gesamtinstandsetzung gemäss Szenario 2 in der Folge der kantonalen Denkmalpflegekommission (KDK) sowie der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) zur Begutachtung vorgelegt worden sei.

In Bezug auf die vorgesehenen Eingriffe kämen beide Kommissionen übereinstimmend zum Schluss, dass durch die Verlegung des Ratssaales der Zeugniswert wie auch die Authentizität des Rathauses empfindlich geschmälert würden. In Substanz und Wirkung zerstört würden namentlich die im Zuge der Regeneration entstandene Raumschöpfung von 1833 sowie der barocke Dachstuhl. Eine Instandsetzung des Rathauses gemäss Szenario 2 hätte somit unweigerlich eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Baudenkmals zur Folge. Anstelle der gewählten Konzeption empfehle die Fachkommissionen eine denkmalgerechte Instandsetzung des Baus unter Optimierung des Ratssaales an seiner aktuellen Lage. Das BAK erachte die Beurteilung von KDK und EKD insgesamt als nachvollziehbar und teile die durch die Denkmalpflegekommissionen festgehaltenen Schutzziele.

Die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 11. Juli 2025 betreffend Unterschutzstellung des Rathauses beurteile das Bundesamt für Kultur BAK vor diesem Hintergrund wie folgt: Wie das BAK unter Bezug auf die genannte Unterschutzstellung feststelle, halte der Kanton Zürich ungeachtet der Schlussfolgerungen von KDK und EKD an einer Gesamtinstandsetzung des Baus gemäss Szenario 2 fest. Der durch die Baudirektion festgesetzte Schutzzumfang – welcher einer teilweisen Schutzentlassung gleichkomme – negiere die in den Fachgutachten von KDK und EKD formulierten Anforderungen an eine denkmalgerechte Instandsetzung des Rathauses grundlegend. Unter Ziffer C der Verfügung rechtfertige der Kanton Zürich die für die Umsetzung von Szenario 2 erforderlichen Eingriffe in das Baudenkmal

im Rahmen einer "Interessenabwägung": Gemäss Erläuterungstext begründe sich das dem Projekt zugrunde liegende überwiegende öffentliche Interesse im Wesentlichen aus der Nutzungskontinuität, der Verbesserung der Arbeitsverhältnisse im Ratssaal, der Umsetzung von Sicherheitsanforderungen sowie dem durch den Eingriff ergänzend geschaffenen Raumangebot. Dass die Gewährleistung eines zeitgemässen Ratsbetriebs eine umfassende Instandsetzung des Rathauses bedinge, welche neben technischen und betrieblichen Verbesserungen auch eine sicherheitsrelevante Ertüchtigung des Baus umfasse, sei nicht bestritten. Das Ziel einer Nutzungskontinuität sei dabei auch aus denkmalpflegerischer Sicht grundsätzlich zu begrüssen. Angesichts valabler alternativer Konzepte liege jedoch die Vermutung nahe, dass eine Optimierung von Nutzungs- und Komfortansprüchen auch mit weniger invasiven Massnahmen und mithin ohne eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Denkmals von nationaler Bedeutung zu erreichen wäre. Dass von mehreren Massnahmen die schonendste gewählt werden müsse, ergebe sich im Übrigen aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Wie das BAK feststelle, werde der Schutz des Baudenkmals durch die Verfügung vom 11. Juli 2025 entscheidend geschwächt, wobei die durch den Kanton Zürich erlassene "Unterschutzstellung" vornehmlich der Legitimation von Szenario 2 diene. Von den durch die Denkmalpflegekommissionen von Bund und Kanton postulierten Schutzzielen weiche der festgesetzte Schutzzumfang in wesentlichen Punkten ab. Insofern sei die durch die Baudirektion des Kantons Zürich vorgenommene Abwägung der Interessen aus Sicht des BAK unvollständig und methodisch ungenügend vorgenommen worden und halte den Anforderungen von Art. 3 Raumplanungsverordnung (RPV) nicht stand. Insbesondere fehlten im angefochtenen Entscheid genügend sachlich vertretbare Argumente, die eine derart tiefgreifende Schwächung des Schutzzumfanges rechtfertigen würden. Das BAK teile denn auch die in der Rekurschrift des Zürcher Heimatschutzes ZVH vom 18. August 2025 gegen die angefochtene Verfügung formulierten Vorbehalte in materieller Hinsicht.

5.

Die Vorinstanz sowie der Kanton Zürich halten diesen Vorbringen vernehmlassungsweise entgegen, mit der vorliegend strittigen Schutzverfügung habe die Baudirektion das Schutzobjekt formell unter Schutz gestellt, um Rechtssicherheit zur Umsetzung des Umbaus und der Instandsetzung zu erlangen.

Die inhaltlich koordinierte Unterschutzstellung mit einem projektierten und in den Grundzügen geplanten Eingriff in ein Schutzobjekt entspreche einer bewährten Praxis (sog. projektbezogene Unterschutzstellung). Ein Vorhaben mit einer gewissen Eingriffstiefe sei mit anderen Worten erst (bau)bewilligungsfähig, wenn der denkmalpflegerisch gebotene Schutzzumfang rechtsverbindlich vorliege. Der materielle Schutzwert sei damit eine eigentliche Vorfrage des Baubewilligungsverfahrens. Mit der vorliegenden Machbarkeitsstudie würden die baulichen Massnahmen genügend detailliert antizipiert, so dass eine vorgängige Unterschutzstellung möglich sei. Es sei nicht ersichtlich, weshalb das von Rechtsprechung und Praxis anerkannte Vorgehen dem Koordinationsgebot in Art. 25a RPG widersprechen sollte.

Zudem sei zu berücksichtigen, dass der Schutzzumfang bewusst Spielräume belasse, da es sich erst um eine Machbarkeitsstudie handle. Mit der Machbarkeitsstudie liege gerade noch kein vollständig ausgearbeitetes, detailliertes Bauprojekt vor. Es umschreibe in grobem Rahmen und unter Berücksichtigung der schematisch zu lesenden Schutzpläne (vgl. Beilage 2) die Voraussetzungen, wie die Nutzung und die Entfluchtung im Rathaus funktionieren könnte. Ob die erforderlichen Anpassungen im Bestand möglich seien und welche detaillierten baulichen Eingriffe notwendig seien, sei noch offen. Diese Offenheit müsse sich auch im Schutzzumfang widerspiegeln.

Ebenfalls unter dem Titel des angeblich verletzten Koordinationsgebotes rügten die Rekurrenten sodann, dass bereits die Unterschutzstellung nach § 205 PBG einer Zustimmung des Bundesamtes für Kultur bzw. des Departements des Inneren bedurft hätte. Das betreffende Grundstück Kat.-Nr. AA2346 sei unbestrittenermassen mit einer Personaldienstbarkeit zugunsten des Bundes belastet. Gemäss dem Wortlaut der Dienstbarkeit unterlasse der Eigentümer ohne Genehmigung der Berechtigten (Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Departement des Inneren) alle Änderungen am Gebäude (Denkmal). Ausgenommen seien die nötigen Unterhaltsarbeiten. Dennoch dürfte ohne weiteres klar sein, dass damit tatsächliche, z.B. bauliche, Änderungen am Gebäude gemeint sein dürften. Erst eine rechtskräftig vorliegende Baubewilligung könne jedoch konkret am Gebäude eine tatsächliche Änderung herbeiführen, eine Unterschutzstellung reiche hierfür nicht aus. Entsprechend bedürfe die Unterschutzstellung nach Auffassung der Baudirektion noch keiner formellen Zustimmung des Bundes. Das

Bundesamt für Kultur habe jedenfalls auch nach Erhalt der Verfügung keine gegenteilige Auffassung gegenüber der Baudirektion kundgetan.

Weshalb im Ergebnis das Vorgehen, das Schutzobjekt zunächst formell unter Schutz zu stellen, bevor ein Baubewilligungsverfahren zur Umsetzung des Umbaus und der Instandsetzung durchgeführt werde, nicht zulässig sein solle, erschliesse sich nicht.

Sodann liege auch keine Bundesaufgabe vor. Gegenstand des vorliegenden Rekurses sei einzig die formelle Schutzverfügung nach § 205 lit. c PBG. Die konkreten baulichen Massnahmen würden in einem nachgelagerten Bewilligungsverfahren behandelt. Der geplante Umbau sei nicht Gegenstand des Verfahrens. Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV seien für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben (Bundesaufgaben) jedoch nehme der Bund Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV zu verstehen sei, führe Art. 2 Abs. 2 NHG in nicht abschliessender Weise auf. Eine Anwendung von Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG scheide vorliegend jedoch aus, weil mit der strittigen Unterschutzstellung gerade (noch) keine Baubewilligung (oder Konzession) vorliege. Auch Art. 2 Abs. 2 lit. c NHG – namentlich die Auszahlung von Finanzhilfen im Sinne einer Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen – entfalle, um eine Bundesaufgabe zu begründen. Vorliegend habe der Kanton weder Bundesgelder beansprucht oder beantragt, noch habe der Bund entsprechende Gelder zugesichert. Auch führten die in der Vergangenheit gewährten und mit Personaldienstbarkeit gesicherten Beiträge nicht dazu, dass mit der angefochtenen Schutzverfügung eine Bundesaufgabe vollzogen werde. Auch liege kein Anwendungsfall von Art. 2 Abs. 2 NHG vor, da es sich nicht um ein Vorhaben handle, das nur mit Bundesbeiträgen nach Abs. 1 lit. c verwirklicht werde.

Eine Bundeaufgabe könne auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde verfügt habe. Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundesaufgabe sei danach in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betreffe, die in die Zuständigkeit des Bundes falle und bundesrechtlich geregelt sei (zum Ganzen BGE 139 II 271, E.9, insb. E. 9.3). Es wäre somit darzulegen, dass die Unterschutzstellung als solche in die Zuständigkeit des Bundes falle und/oder die Unterschutzstellung bundesrechtlich geregelt sei.

Beides sei klarerweise nicht der Fall. Die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Denkmalpflege seien auf die Anwendungsfälle, die in Art. 78 Abs. 3 BV geregelt seien, beschränkt. Die Schutzverfügung stütze sich denn auch nicht auf Bundesrecht, sondern einzig auf kantonales Recht.

Die Rekurrenten begründeten die Bundesaufgabe weiter damit, dass es sich beim Rathaus um ein im ISOS verzeichnetes Einzelobjekt handle. Das blossе Betroffensein eines ISOS-Inventarobjekts sei jedoch noch nicht mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe gleichzusetzen.

Es bestehe auch kein "Bundesschutz". Die Unterschutzstellung widerspreche dem Investitionsschutz (Absicherung von Beitragsleistungen des Bundes durch öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen) nicht.

Daran ändere auch die Tatsache nichts, dass das Rathaus im Kulturgüterschutzinventar mit Objekten von nationaler Bedeutung verzeichnet sei. Mit der Aufnahme sei lediglich dargetan, dass zum Schutz des Kulturgutes bei bewaffneten Konflikten, Katastrophen und in Notlagen besondere Massnahmen ergriffen werden könnten. Auf die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung im Bereich der ordentlichen Denkmalpflege wirke sich dieser Eintrag nicht weiter aus. Auch hieraus lasse sich keine Bundeskompetenz oder das Vorliegen einer Bundesaufgabe ableiten.

Im Ergebnis liege mit der angefochtenen Schutzverfügung kein Vollzug einer Bundesaufgabe vor. Eine Anwendung der einschlägigen Normen des NHG scheide damit aus.

Die Rekurrenten stellten im Weiteren in Übereinstimmung mit der Baudirektion fest, dass es sich beim Rathaus um einen hochgradigen, wichtigen Zeugen in baukünstlerischer, sozial-, politik- und architekturgeschichtlicher Hinsicht handle. Nichts anderes ergebe sich auch aus der angefochtenen Verfügung.

Aufgabe eines denkmalpflegerischen Fachgutachtens sei es, die in einem Inventar enthaltenen Hinweise zu vertiefen und genauer abzuklären. Die Bindungswirkung eines Gutachtens erstrecke sich nur auf die darin enthaltenen Feststellungen tatsächlicher Art und beschränke sich auf Fachfragen. Die Aufgabe des Gutachters sei auf die Sachverhaltsdarstellung beschränkt,

wohingegen dessen rechtliche Würdigung den rechtsanwendenden Behörden obliege. Ob ein Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG vorliege und welche Schutzmassnahmen zu seinem Schutz ergriffen werden müssten, seien Rechtsfragen, mit denen sich die Schutzbehörde (bzw. die Rechtsmittelinstanzen) und nicht die Gutachtensperson auseinanderzusetzen hätten. Die Schutzbehörde dürfe im Zuge der Anordnung von Schutzanordnungen eine Interessenabwägung unter aller einzelfallrelevanten Faktoren vornehmen. Bei der Bewertung und Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen bestünden Beurteilungsspielräume, die durch die Schutzbehörde auszufüllen seien. Dieses Entscheidungsermessen gelte nicht nur bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit (die hier ausser Frage stehe), sondern auch bei der Festlegung des Schutzzumfangs.

Er dürfe von der Schutzbehörde so festgelegt werden, dass auch dem Denkmalschutz entgegenstehende Interessen berücksichtigt würden. Entgegen der rekurrentischen Behauptung sei der empfohlene Schutzzumfang für die Schutzbehörde daher nicht verbindlich.

Die tatsächlichen Feststellungen der Gutachten seien in der angefochtenen Verfügung gewürdigt worden. Die hohen Schutzinteressen seien mit den entgegenstehenden, öffentlichen Interessen von ebenso hohem Rang abgewogen worden.

Die Rekurrierenden sähen darüber hinweg, dass das gewichtigste öffentliche Interesse, das in der angefochtenen Verfügung gewürdigt werde, in der Nutzungskontinuität des Rathauses als Tagungs- und Versammlungsort für die gesetzgebende Gewalt im Kanton zu erblicken sei. Auch die Leitlinien für Denkmalpflege wiesen der angestammten Nutzung eines Denkmals einen nicht unerheblichen Wert zu. Dieser Wert könne als allgemeines Nutzungsinteresse umschrieben werden. Die Nutzung des Rathauses als Rathaus trage wesentlich zu seiner Zeugenhaftigkeit bei. Der Erhalt der Funktionalität des Gebäudes sei damit wegweisend für die notwendigen Änderungen.

Mit der Aufrechterhaltung des Ratsbetriebs (Regierungsrat) und Parlamentsbetriebs (Kantonsrat und Gemeinderat der Stadt Zürich) gingen auch Anforderungen betrieblicher und baulicher Art einher. Es sei unbestritten, dass das Rathaus als Sitzungsort nicht mehr heutigen Empfehlungen und Standards betreffend Platzverhältnisse und Ergonomie entspreche. Mit der Umsetzung

von Szenario 2 stehe den Ratsmitgliedern mehr Platz im Sitzungssaal zur Verfügung. Auch mit der Umsetzung seien die Platzverhältnisse deutlich unter den Flächenbedarfsempfehlungen bzw. Richtgrössen für Sitzungszimmer und Konferenzräume.

Zudem stünden die für die Nutzung im Allgemeinen (nicht nur als Ratssaal) notwendigen Massnahmen im Vordergrund, insbesondere hinsichtlich der Sicherheit. Besuchende befänden sich aktuell im zweiten Obergeschoss. Im gleichen Geschoss seien auch Sitzungszimmer sowie Büros angesiedelt. Im Szenario 1 würde an dieser Aufteilung nichts geändert. Im Szenario 2 hingegen sei eine klare Trennung von Besuchenden und Rats- und Parlamentsbetrieb möglich. Dies sei insbesondere aufgrund der Sicherheit (Bedrohung durch Gewalttaten etc.) von hoher Wichtigkeit.

Für eine Entflechtung der Personenströme zwischen Besuchenden und Ratsmitgliedern sei eine zweite Entfluchtungsmöglichkeit über die Münsterbrücke (gemeint ist wohl die Rathausbrücke) zwingend notwendig. Diese sicherheitsrelevanten Anforderungen könnten gemäss Machbarkeitsstudie klar nur mit Szenario 2 umgesetzt werden. Es handle sich somit nicht um bloss finanzielle Aspekte, die zu einem Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Umsetzung des Szenario 2 führten. Beim von der Rekurrentin beantragten Schutzzumfang wären keinerlei bauliche Massnahmen, auch nicht im geringfügigsten Masse zulässig, auch nicht diejenigen des Szenario 1.

Heute bedinge die Ausgangslage, dass ein Sprung in die Limmat Teil des Fluchtkonzepts bilde. Die Machbarkeitsprüfung der Entfluchtung sei in enger Zusammenarbeit zwischen Schutz und Rettung Zürich (SRZ), der Kantonalen Gebäudeversicherung (GVZ) und der Kantonalen Denkmalpflege unter der Leitung des Hochbauamtes des Kantons Zürich erarbeitet worden. Die dafür notwendigen Eingriffe in die historische Substanz würden auf ein erforderliches Minimum begrenzt und seien unumgänglich. Dazu gehöre auch der Umbau eines bestehenden oder der Neubau eines zweiten Fluchtkorridors, der als Brandabschnitt auszubilden sei. Mit dieser Ausgangslage setzten sich die Rekurrenten nicht auseinander.

Die verschiedenen für den Rats- und Parlamentsbetrieb massgebenden Anforderungen seien allesamt nur mit dem Szenario 2 umsetzbar. Wenn das

Rathaus ohnehin einer allgemeinen Sanierung bedürfe, so könne es mit der Umsetzung des Szenario 2 auch in einem Ausmass zukunftsfähig umgebaut werden, dass der langfristige und nachhaltige Erhalt unter Beibehaltung der angestammten und für die Zeugenhaftigkeit bedeutenden Nutzung möglich werde.

Die betroffenen öffentlichen Interessen habe die Baudirektion in der angefochtenen Verfügung umfassend und rechtsgenügend gewürdigt. Gestützt auf die Interessenabwägung habe sie den Schutzzumfang festgelegt.

Mit Blick auf den geforderten Verzicht auf die Anpassungsmöglichkeiten im Bereich der Fenster in den Fassaden- und Dachaufbauten, der Eingangstürvergitterung und des Treppenlifts sei den Rekurrenten entgegenzuhalten, dass es sich um Bauteile jüngerer Umbautätigkeit handle. Sie seien deshalb von vornherein nicht schützenswert. Anderes ergebe sich auch nicht aus den Gutachten. Weiter verlangten die Rekurrenten den Verzicht auf die Möglichkeit zur Versetzung oder Entfernung des Brunnens auf der Rathausbrücke. Die Möglichkeiten zur Versetzung oder Entfernung beruhten auf einer umfassenden Prüfung, wie ein den aktuellen Anforderungen entsprechendes Sicherheitskonzept umgesetzt werden könne.

Beim Kapitel IV (Umgang mit dem Schutzobjekt), dessen Streichung die Rekurrenten verlangten, ohne ihre Beweggründe hierzu darzulegen, handle es sich um Standardformulierungen. Weshalb diese gestrichen werden sollen, begründeten die Rekurrenten nicht weiter.

Bei den beantragten Änderungen betreffend den Schutzzumfang im Inneren des Gebäudes (ab III. 2. ff.) handle es sich um diejenigen baulichen Anpassungen, die aufgrund der geplanten Umsetzung des Szenario 2 notwendig würden. Sie basierten auf einer umfassenden Interessenabwägung.

Es könne damit festgehalten werden, dass die Baudirektion eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen und die betroffenen Interessen umfassend gewürdigt habe. Sie habe den Schutzzumfang gestützt auf diese Interessenabwägung festgelegt und sei damit ihrer Verpflichtung nach § 204 PBG vollumfänglich nachgekommen.

6.

Gemäss § 213 Abs. 1 PBG ist jeder Grundeigentümer jederzeit berechtigt, einen Entscheid über die Schutzwürdigkeit seines Grundstücks und über den Umfang allfälliger Schutzmassnahmen zu verlangen, wenn er ein aktuelles Interesse glaubhaft macht.

Eine konkretes Bauprojekt muss hierfür nicht vorliegen. Es genügt ein aktuelles Interesse, wie vorliegend die Absicht eines allfälligen Umbaus. Da noch kein konkretes Bauprojekt vorliegt, sondern erst eine Machbarkeitsstudie, ist weder eine Koordination möglich noch notwendig.

Eine Verletzung von Art. 25a des Raumplanungsgesetzes [RPG] liegt nicht vor.

7.

Das vorliegend strittige Rathaus von Zürich ist im schweizerischen Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung als Kulturgut der Kategorie A gelistet. Es handelt sich somit um ein Objekt, welches gemäss Art. 6 NGH in einem Inventar des Bundes verzeichnet ist. Vorliegend ist indes nicht der Vollzug einer Bundesaufgabe strittig und wurde keine Baubewilligung erteilt, sondern es geht um die Unterschutzstellung des Gebäudes, für welche gemäss Art. 78 Abs. 1 der schweizerischen Bundesverfassung (BV) die Kantone und somit im vorliegenden Fall die Baudirektion Kanton Zürich zuständig ist. Daran ändert auch nichts, dass eine Personaldienstbarkeit zugunsten des Bundes besteht. Dies ist erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens relevant.

Nur der Vollständigkeit halber sei auch darauf hingewiesen, dass der Eintrag eines Objektes im ISOS nach ständiger Rechtsprechung für sich alleine ebenfalls noch keine Bundesaufgabe begründet.

8.1.

Im vorliegenden Verfahren ist zwischen den Parteien sodann unbestritten, dass es sich beim streitbetroffenen Objekt um ein hochrangiges Schutzobjekt handelt und das damit einhergehende sehr hohe Interesse an der

Unterschutzstellung die entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen an einer Inventarentlassung grundsätzlich überwiegt.

Strittig ist vorliegend aber, inwieweit das hohe Interesse an der Unterschutzstellung die entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen an den für die Umsetzung des Umbauszenarios 2 notwendigen Eingriffen überwiegt und damit die Frage, ob die von der Vorinstanz statuierten Schutzmassnahmen geeignet sind, die Schutzziele zu erreichen.

Gemäss § 207 Abs. 1 PBG verhindern Schutzmassnahmen Beeinträchtigungen der Schutzobjekte, stellen deren Pflege und Unterhalt sicher und ordnen nötigenfalls die Restaurierung an. Ihr Umfang ist jeweils örtlich und sachlich genau zu umschreiben.

8.2.

Zunächst sind somit die Schutzziele zu bestimmen: Die Baudirektion hat die KDK gezielt nach dem empfohlenen Schutzzumfang gefragt. Die EKD hat sich den von der KDK empfohlenen Schutzziele angeschlossen. Beide Gutachten sind schlüssig und nachvollziehbar. Von keiner Partei wurde sodann geltend gemacht, diese seien fehler- oder lückenhaft. Somit kann auf die in den Gutachten definierten Schutzziele abgestellt werden. Gemäss den beiden Gutachten sind dies:

- Ungeschmälerte Erhaltung des Gebäudes in seiner barocken Bausubstanz inkl. dem vollständig erhaltenen Dachstuhl, mit der erhaltenen barocken Ausstattung (Täfer, Stuck, Portalgitter samt 1937/38 verändertem Treppengeländer, Pfau-Ofen etc.), den Prunköfen des 18. Jh., dem Vestibül von 1867 und dem Leuchter im Ratssaal von 1901.
- Ungeschmälerte Erhaltung an Ort der für das Rathaus hergestellten beweglichen Kulturgüter wie z.B. der Standestafel, den Fischtafeln, dem Wandteppich von Lissy Funk, den Standesscheiben etc.
- Ungeschmälerte Erhaltung der das Gebäude konstituierenden barocken und bis heute unveränderten Raumdisposition/Raumabfolge mit Vestibül, Treppe und im 1. Obergeschoss den beiden alten Ratsstuben (heute Ratssaal und Regierungsratssaal) und der dazwischen liegenden Ratslaube (heute Foyer).
- Ungeschmälerte Erhaltung des heutigen Ratssaals in seinen Abmessungen von 1833 als Raumschöpfung, geboren aus der Revolution von 1830 und der daraus entstandenen neuen politischen Ordnung.

Zusammengefasst ist das Schutzziel damit grundsätzlich eine integrale Erhaltung der vorstehend genannten Bauteile.

8.3.

Die Festlegung von Schutzziele im Denkmalschutz definiert exakt, welche Bauteile oder Strukturen eines historischen Gebäudes bewahrt werden müssen. Sie dient als rechtliche und handwerkliche Grundlage für alle zukünftigen Umbau- und Sanierungsmaßnahmen und stellt sicher, dass der historische, künstlerische oder städtebauliche Wert erhalten bleibt.

Bei Bauvorhaben kann von Schutzziele dann abgewichen werden, wenn Fachgutachten belegen, dass die strikte Erhaltung wirtschaftlich oder baulich unzumutbar ist oder übergeordnete öffentliche Interessen überwiegen. Zwar steht zur Zeit kein konkretes Bauvorhaben zur Diskussion, sondern es geht um die Festlegung des Schutzzumfangs. Aus den Akten und insbesondere aufgrund der mit dem angefochtenen Beschluss statuierten Schutzzpläne ist indes offensichtlich, dass sich der von der Baudirektion festgelegte Schutzzumfang nach den Umbauplänen des Szenarios 2 der Machbarkeitsstudie richtet und die Umbaupläne gemäss Szenario 2 daher auch den Fachbehörden zur Begutachtung vorgelegt wurden.

Um im Folgenden die Eignung der von der Vorinstanz festgelegten Schutzzmassnahmen zu prüfen, sind daher die für die Erhaltung des Objekts als hochrangiges Schutzobjekt notwendigen Schutzzziele den gemäss Szenario 2 vorgesehenen baulichen Möglichkeiten gegenüberzustellen; dies unter Beachtung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn, was bedeutet, dass nur Schutzzmassnahmen angeordnet werden dürfen, die für die Erreichung der vorstehend definierten Schutzzziele geeignet und notwendig sind.

8.4.

Es ist ohne weiteres ersichtlich, dass mit dem von der Baudirektion festgelegten Schutzzumfang tiefgreifende Veränderungen, wie sie im Szenario 2 vorgesehen sind, umgesetzt werden könnten. Insbesondere wäre ein Rückbau des Ratssaals in seinen Abmessungen von 1833 als Raumschöpfung, geboren aus der Revolution von 1830 und der daraus entstandenen neuen politischen Ordnung, möglich. Sodann wären auch Eingriffe in den barocken Dachstuhl möglich.

Es handelt sich beim streitbetroffenen Objekt, wie sich aus den eingeholten Gutachten ergibt und von den Parteien auch nicht bestritten wird, um ein in der Schweiz einzigartiges und wichtiges Zeugnis. So führt die EKD aus, das

realisierte barocke Rathaus müsse als gebauter Anspruch einer der bedeutendsten Stadtrepubliken der Zeit gelesen werden. Die Qualität der architektonischen Ausbildung sowie der künstlerischen Ausstattung in Kombination mit der ikonographischen Konzeption seien für ein Rathaus des Ancien Régimes in der Schweiz einzigartig. Trotz späterer Umbauten hätten sich die barocke Gesamtkonzeption mit Ausstattung, Bildprogramm und Raumdisposition beispielhaft erhalten. Dagegen entspreche der heutige Kantonsratsaal nicht mehr der bauzeitlichen Form um 1700. Die Umwälzungen im Zuge der definitiven Ablösung des Ancien Régimes im politischen Umbruch 1830 und dem Erlass der Regenerationsverfassung 130 Jahre nach dem Bau des Rathauses hätten dazu geführt, dass die grosse Ratsstube 1833 in einen zweigeschossigen Parlamentssaal mit Zuschauertribüne umgestaltet worden sei. Die Umgestaltung von 1833 sei der bedeutendste Eingriff in der mittlerweile über 300-jährigen Geschichte des Zürcher Rathauses und markiere eine wichtige politische Zäsur.

Anlässlich des durchgeführten Augenscheines zeigte sich denn auch deutlich, dass gerade der Ratssaal mit der Zuschauertribüne in der heutigen Form den Kern des zu schützenden Zeugnisses ausmacht; bildet dieses bauliche Element doch eindrücklich das Fundament des heutigen Demokratieverständnisses erlebbar ab. Der Erhalt dieses Zeugnisses bildet demnach auch, wie die Gutachten zu Recht festhalten, ein zentrales Schutzziel. So führt die KDK in ihrem Gutachten ausführlich begründet aus, dass die Tilgung dieser geschichtlichen Spuren und Zustände eine wesentliche Beeinträchtigung des Rathauses als Zeugnis der politischen Entwicklung des Staats und Kantons Zürich bedeuten würde.

Ergänzend kann festgehalten werden, dass das Jahr 1833 denn auch generell ein zentrales Jahr der Schweizer Regeneration (1830–1848) war, in der die Schweiz durch liberale Reformen den Weg vom konservativen Staatenbund zum modernen Bundesstaat ebnete. Auch die Gründung der Universität Zürich, als erste Universität in Europa, die nicht von der Kirche oder einem Monarchen, sondern von einem demokratischen Staatswesen gegründet wurde, fällt auf das Jahr 1833 und entspringt dem liberalen Gedanken, dass eine funktionierende Demokratie mündige und gebildete Bürger braucht. Beide für Zürich und die Schweiz wichtigen Ereignisse entspringen derselben politischen Revolution, welche sich wie bereits mehrfach erwähnt, noch heute im Ratssaal deutlich widerspiegelt.

Genau diese wichtige politische Zäsur und damit das bedeutendste Kernelement des Zeugnisses wird indes gemäss den Schutzplänen nicht in seiner Substanz geschützt, da man "beabsichtigt", dieses gemäss Szenario 2 zurückzubauen, womit der Zeugniswert des Schutzobjektes zweifellos erheblich geschmälert würde, was sodann den Schutzzielen klar und in erheblicher Weise widersprechen würde. Beide Fachbehörden sprechen sich denn auch klar gegen eine Umsetzung des Szenario 2 aus und beurteilen dieses in nachvollziehbarer Weise als mit dem Schutzzumfang unvereinbar. Auch dem Gericht erhellt sich nicht, inwiefern eine Rekonstruktion des Zustandes zu Zeiten des Ancien Régimes und die damit verbundene Abbildung einer heute nicht mehr aktuellen politischen Ordnung auch nur ansatzweise mit den Schutzzielen vereinbar sein sollte, ist doch gerade die politische Geschichte und Entwicklung ein wesentlicher Teil dieses einzigartigen Schutzobjekts.

Das von der Baudirektion hiergegen angeführte Interesse der Nutzungskontinuität ist zwar ebenfalls ein nicht unerhebliches zu gewichtendes Interesse, da dadurch das Denkmal und die 1833 baulich umgesetzte neue politische Ordnung auch aktiv gelebt werden; indes sind hierfür keine derart schwerwiegenden Eingriffe notwendig, wie sie im Szenario 2 vorgesehen sind und die dazu geführt haben, dass der Schutzzumfang so festgelegt wurde, dass die Schutzziele nicht mehr erfüllt werden können.

Aus dem Bericht zur Machbarkeitsstudie ergibt sich klar, dass mit beiden Szenarien die für einen Weiterbetrieb als Rathaus notwendigen baulichen und technischen Massnahmen erfüllt werden können. Der Unterschied liegt insbesondere in einem etwas höheren Flächenbedarf ausserhalb des Gebäudes für das von Nutzerseite gewünschte Raumprogramm (215 m² im Szenario 1 anstatt 85 m² im Szenario 2) und einem etwas höheren Platzkomfort im Szenario 2 als im Szenario 1 (vgl. abgebildetes Bestuhlungskonzept aus dem Bericht zur Machbarkeitsstudie vorstehend unter Ziffer 2.2).

Die Behauptung der Baudirektion, für eine Entflechtung der Personenströme zwischen Besuchenden und Ratsmitgliedern sei eine zweite Entfluchtungsmöglichkeit über die Rathausbrücke zwingend notwendig und diese sicherheitsrelevanten Anforderungen könnten gemäss Machbarkeitsstudie klar nur mit Szenario 2 umgesetzt werden (ohne Schutz des Brunnens), deckt sich nicht mit der dem Gericht vorliegenden Aktenlage. Im Bericht zur Machbarkeitsstudie findet sich diesbezüglich nichts. Es wird lediglich darauf

hingewiesen, dass die Fenstergitter im Erdgeschoss bereits heute zu Fluchtzwecken geöffnet werden und so umgebaut werden können, dass die Kantonspolizei diese zu Interventionszwecken auch von aussen öffnen könnte, sowie dass die zusätzliche Option eines Verbindungstunnels zur Rathauswache bestehen würde.

Der Bericht zur Machbarkeitsstudie legt indes klar dar, dass mit beiden Szenarien die baulichen und technischen Massnahmen für den Weiterbetrieb als Rathaus erfüllt werden können. Grossmehrheitlich können somit die Voraussetzungen für einen weiteren Betrieb als Rathaus auch ohne die vorgesehenen schwerwiegenden Eingriffe nach Szenario 2 erfüllt werden, indem man sich am Szenario 1 der Machbarkeitsstudie orientieren würde. Auch beim Szenario 1 kann die Ratssaalmöblierung zu Gunsten besserer Platzverhältnisse und besserer Ergonomie neu konzipiert werden. Sodann sei an dieser Stelle doch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass reine Komfortinteressen (mehr Sitzungszimmer unter einem Dach oder bessere Platzverhältnisse etc.) ohnehin klar hinter dem hohen Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung dieses unbestrittenermassen hochrangigen Schutzobjekts von nationaler Bedeutung zurückzutreten haben. Falls dies dazu führen sollte, dass der Ratsbetrieb nicht mehr im Rathaus weitergeführt wird, wäre das zwar bedauerlich, angesichts der Wichtigkeit des Schutzobjektes und der damit zu bewahrenden Substanz aber hinnehmbar. Bei einem derart hochkarätigen Schutzobjekt hat sich die Nutzung klar dem Gebäude anzupassen und nicht umgekehrt.

8.5.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass sich der von der Baudirektion statuierte Schutzzumfang als mit den Schutzzielen nicht vereinbar erweist.

Inwieweit das Szenario 1 oder allfällige weitere Varianten von den Fachbehörden als mit den Schutzzielen vereinbar angesehen würden, wurde nicht abgeklärt. Vor einer erneuten Schutzverfügung wären die entsprechenden Stellungnahmen einzuholen und anhand dieser eine erneute Interessenabwägung vorzunehmen.

Des weiteren ist festzustellen, dass sich die Gutachten nicht zum Wert des Brunnens äussern. Auch diesbezüglich wäre allenfalls eine ergänzende Stellungnahme der Fachbehörden angezeigt.

9.1.

Somit ist der Rekurs teilweise gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich ist aufzuheben und die Sache ist im Sinne der Erwägungen zur Fortsetzung des Schutzabklärungsverfahrens an die Baudirektion Kanton Zürich zurückzuweisen.

Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Fortsetzung des Unterschutzstellungsverfahrens gilt kosten- und entschädigungsmässig als volles Obsiegen (BGE 132 V 215, E. 6.1; BGr 2C_846/2013, E. 3.2 f.). Demgemäss sind die Verfahrenskosten der Baudirektion Kanton Zürich aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [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), des getätigten Verfahrensaufwandes mit zweitem Schriftenwechsel und Abteilungsangenehm 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).

9.2.

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor, der als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zu qualifizieren ist. Dessen Anfechtbarkeit richtet sich nach § 19a Abs. 2 VRG.

Das Baurekursgericht erkennt:

I.

Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen.

Demgemäss wird die Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 11. Juli 2025 aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Baudirektion Kanton Zürich zurückgewiesen.

II.

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus

Fr. 8'000.-- Gerichtsgebühr

Fr. 240.-- Zustellkosten

Fr. 8'240.-- Total

=====

werden der Baudirektion Kanton Zürich auferlegt. Rechnung und Einzahlungsschein werden der Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen.

III.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Freischützgasse 1, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift ist in genügender Anzahl für das Verwaltungsgericht, die Vorinstanz und jede Gegenpartei einzureichen. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

