

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00361 vom 7. Juni 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-06-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00361

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00361 du 7 juin 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00361 del 7 giugno 2018

Regeste

Inventarentlassung/Verzicht auf Unterschutzstellung der Wohnsiedlung Kanzleistrasse | Inventarentlassung/Verzicht auf Unterschutzstellung einer inventarisierten Genossenschaftssiedlung. Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nur dann zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als die entgegenstehenden Interessen (E. 3.2). Kognition des Baurekursgerichts und des Verwaltungsgerichts (E. 3.3). Bedeutung ISOS (E. 4). Die Vorinstanz durfte mit Blick auf das Gutachten ohne Rechtsverletzung von einer mittleren Schutzwürdigkeit hinsichtlich des Eigen- wie auch des Situationswerts des streitbetroffenen Objekts ausgehen (E. 5.5 f.). Die Inventarentlassung erfolgt suspensiv bedingt auf den Zeitpunkt der Baufreigabe eines rechtskräftig bewilligten Ersatzneubaus, der das schützenswerte Ortsbild zu wahren haben wird. Damit ist eine hinreichende Koordination gegeben (E. 6.2). Die von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung betreffend Unterschutzstellung ist nicht zu beanstanden (E. 7). Vorinstanzliche Gerichtsgebühr/Ideelles Verbandsbeschwerderecht (E. 8.4). Teilweise Gutheissung betr. Kosten; im Übrigen Abweisung

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Der Beschwerdeführer ist ein Verband im Sinn von § 338 b Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) und deswegen gemäss lit. a legitimiert, sich gegen die strittige Inventarentlassung zur Wehr zu setzen. Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

E. 2

und liegt in der Quartiererhaltungszone, der Wohnanteil beträgt 90 %. Es liegt zwischen der Karl-Bürki-, Erismann-, Kanzlei- und der Seebahnstrasse. Nördlich anschliessend befinden sich die im gleichen Zeitraum erstellten Wohnsiedlungen Seebahn der Baugenossenschaft C und Erismannhof der Stadt Zürich. Diese drei Siedlungen passen sich seebahnseitig der Krümmung des Bahneinschnitts an und bilden eine städtebauliche Dreierabfolge. Alle drei Siedlungen sind in das Spezialinventar Wohnsiedlungen aufgenommen worden und damit als kunst- und kulturhistorische Schutzobjekte inventarisiert und gehören zusammen mit vier weiteren im gleichen Zeitraum erstellten gemeinnützigen Wohnsiedlungen zum Siedlungsverbund Sihlfeld. Das gesamte Quartier figuriert seit 1. Oktober 2016 im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) mit dem

Erhaltungsziel A.

E. 2.1

Die streitbetroffene genossenschaftliche Wohnsiedlung Kanzleistrasse wurde 1930 als offene Blockrandbebauung mit einem Wohnmitteltrakt und zwei begrünten Innenhöfen errichtet. Das Grundstück misst 11'389 m

E. 2.2

Die Mitbeteiligte gelangte im Jahre 2008 aufgrund ihrer Neubau- und Modernisierungsabsichten an den Beschwerdegegner und ersuchte um Prüfung der Schutzwürdigkeit respektive Inventarentlassung. Dieses Provokationsbegehren führte schliesslich am 24. August 2016 zum Entscheid des Beschwerdegegners, die Wohnsiedlung nicht unter Denkmalschutz zu stellen und aus dem Inventar zu entlassen. Gleichentags beschloss der Beschwerdegegner, auch die Wohnsiedlung Seebahn der Baugenossenschaft C nicht unter Denkmalschutz zu stellen und aus dem Inventar zu entlassen. Dies ist Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens VB.2017.00362.

E. 2.3

Unstrittig ist vorliegend, dass es sich bei der Wohnsiedlung um ein Schutzobjekt im Sinn von § 203 lit. c PBG handelt. Uneinig sind sich die Parteien aber über den Grad der Schutzwürdigkeit und über die Verhältnismässigkeit einer Schutzmassnahme.

E. 3.1

Als Schutzobjekte fallen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG unter anderem Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltungswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung in Betracht. Weiter besagt lit. f derselben Bestimmung, dass wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken ebenso erhaltenswert sind. Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Objekt als "wichtiger Zeuge" zu qualifizieren ist oder es seine Umgebung "wesentlich mitprägt", kommt allfällig vorhandenen Fachgutachten eine massgebliche Bedeutung zu (VGr, 21. November 2012, VB.2012.00287, E. 4.1; VGr, 24. Februar 2010, VB.2009.00270, E. 3; VGr, 10. Dezember 2008, VB.2008.00404, E. 3.1.2, je mit Hinweisen). In der Praxis werden diese beiden Eigenschaften auch als Eigenwert und als Situationswert bezeichnet (vgl. Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 139). Die Schutzwürdigkeit kann sich im Übrigen auch aus dem Zusammenspiel von Eigenwert und Situationswert eines infrage stehenden Objekts ergeben (VGr, 19. Februar 2003, VB.2002.00295, E. 3; RB 1997 Nr. 73).

E. 3.2

Die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, sondern nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (RB 1992 Nr. 62; eingehend auch VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3). Im Fall eines Verzichts auf die Unterschutzstellung eines wichtigen Zeugen hat die Gemeinde ihre Denkmalpflegestrategie unter Verweis auf vergleichbare, bereits unter Schutz gestellte Objekte darzulegen sowie unter

Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten unterschiedlich weitreichende Schutzanordnungen (z. B. eine teilweise Unterschutzstellung, Ergänzungsbauten sowie allfällige Nutzungskonzepte) vertieft zu prüfen und schlussendlich die erforderliche Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller übrigen einzelfallrelevanten Faktoren vorzunehmen (VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3.1).

E. 3.3

Eine solche Interessenabwägung ist zwar grundsätzlich eine vom Verwaltungsgericht überprüfbare Rechtsfrage. Bei der Bewertung und Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen bestehen jedoch in verschiedener Hinsicht Beurteilungsspielräume, welche in erster Linie von den Verwaltungsbehörden auszufüllen sind. So müssen sie unter mehreren infrage kommenden Objekten eine Auswahl treffen und diejenigen selektionieren, welche sie in Beachtung aller Umstände als für die Unterschutzstellung am geeignetsten halten (RB 1989 Nr. 67). Trotz dieses Ermessensspielraums der Gemeinde zu § 238 PBG ist die Vorinstanz in Anlehnung an die neuere Praxis des Verwaltungsgerichts allerdings nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, ihre gesetzliche Überprüfungsbefugnis auszuschöpfen und insbesondere auch eine Ermessenskontrolle durchzuführen (§ 20 Abs. 1 lit. c VRG; siehe auch BGr, 4. Mai 2018, 1C_296/2017, E. 2 a.E.). Bei der Angemessenheitskontrolle des kommunalen Entscheids muss die Vorinstanz die angeführten Entscheidungsgründe gebührend berücksichtigen und sich mit den Kriterien auseinandersetzen, welche von der Baubehörde entwickelt wurden. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Baute oder Anlage i. S. v. § 203 lit. c PBG als wichtiger Zeuge einer Epoche erhaltenswürdig ist oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägt, steht der Gemeinde ein erheblicher Beurteilungsspielraum und damit Autonomie zu (BGr, 21. Februar 2014, 1C_595/2013 und 1C_596/2013, E 4.1.1 f., Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 85). Abgesehen von der insoweit gebotenen Rücksichtnahme rechtfertigt sich allerdings keine weitergehende Einschränkung der grundsätzlich vollen Kognition der Vorinstanz (vgl. VGr, 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4). Das Verwaltungsgericht verfügt bei der Überprüfung des Entscheids der Vorinstanz über eine Rechtskontrolle. Es hat zu prüfen, ob sich der Rekursentscheid unter Berücksichtigung der erstinstanzlichen Entscheidungsgründe als rechtmässig erweist. Eine Überprüfung der Angemessenheit steht dem Verwaltungsgericht hingegen nicht zu (§ 50 Abs. 2 VRG).

E. 4.1

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG]) erstellt der Bund nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung. Gestützt auf diese Vorschrift hat der Bundesrat das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erlassen. Nach Art. 6 NHG kommt solchen Objekten verstärkter Schutz zu: Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Kommt einem Inventarobjekt wie vorliegend das Erhaltungsziel A zu, bedeutet dies, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume in diesem Gebiet integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind (BGr, 11. Mai 2016, 1C_179/2015, E. 4). Es handelt sich dabei aber um ein Ortsbildschutzinventar, welches grundsätzlich von einem Denkmalschutzinventar abzugrenzen ist, welches sich mit Einzelbauten beziehungsweise

Einzelkulturgütern befasst (Arnold Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS], Schaffhausen/Bern 2016, S. 24 [abrufbar unter www.bak.admin.ch]). Gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG gilt dieser Schutz nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn von Art. 2 und Art. 3 NHG in unmittelbarer Weise. Trifft dies – wie vorliegend – nicht zu, besteht für die kantonale (und kommunale) Nutzungsplanung lediglich eine Pflicht zur Berücksichtigung. Überdies hat im Einzelfall eine Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen zu erfolgen (BGE 135 II 209 E. 2.1).

E. 4.2

Zu beachten ist, dass bei der Erstellung des Inventars eine Bewertung der Ortsbilder nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode erfolgte; andere Interessen wurden grundsätzlich nicht berücksichtigt und eine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen fand nicht statt (Arnold Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS], Schaffhausen/Bern 2013, S. 8 [abrufbar unter www.bak.admin.ch]). Die bau- und planungsrechtliche Interessenabwägung erfolgt jeweils erst im Rahmen eines Planungs- oder Bauvorhabens, wobei sämtliche betroffenen Interessen, namentlich auch andere, dem Schutz der bestehenden Bebauung entgegenstehende wie Interessen der Ortsentwicklung und der Verdichtung Siedlungsgebiets, berücksichtigt werden müssen. Lediglich im Bereich der Erfüllung von Bundesaufgaben ergibt sich dabei insofern eine Einschränkung, als nach Art. 6 Abs. 2 NHG eine Abweichung von der ungeschmälernten Erhaltung nur möglich ist, wenn ihr gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Diese Interessenabwägung kann zur Folge haben, dass die Erhaltungsziele nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können (Marti, Gutachten 2016, S. 23 f.).

E. 5.1

Der Eintrag im Spezialinventar Wohnsiedlungen beschreibt die Siedlung Kanzleistrasse als Teil des schützenswerten Siedlungsensembles Sihlfeld/Seebahneinschnitt. Sie füge sich in dieses grossstädtische Siedlungsensemble ein; das Siedlungsinere überrasche jedoch durch seine kleinteilige Wirkung, der viergeschossige Querriegel unterteile die Anlage in zwei kleinere Höfe. Gewürdigt wird weiter die durch das Zusammenspiel der geschossweise durchlaufenden Gesimse und der verschiedenen Wandöffnungen charakterisierte Fassadengestaltung. Die Schutzempfehlung lautet: "Die Erhaltung der Gesamtanlage mit den Malereien ist anzustreben. Zur Seebahnstrasse hin sind keine gestalterischen Veränderungen möglich".

E. 5.2

Das Gutachten zuhanden der Denkmalpflegekommission beschreibt das Objekt detailliert und umfassend. Hervorgehoben werden die Ensemblewirkung der drei Siedlungen Kanzleistrasse, Seebahn und Erismannhof, die aufgrund ihrer städtebaulichen, topographischen erschliessungstechnischen Zusammengehörigkeit, der gemeinnützigen Bauherrschaften und ihrer offenen, grossformatigen Bauweise und gemeinschaftlich genutzten, begrünten Innenhöfen gemeinsame Merkmale aufwiesen. Baukünstlerisch stünden sie allesamt zwischen Traditionalismus und Neuem Bauen. Dennoch besässe jede Siedlung ihren individuellen Charakter und ihre eigene Formensprache. Bei der

Wohnkolonie Kanzleistrasse seien es die Anordnung der Baublöcke oder die dreiecksförmigen Erker sowie die von Wilhelm Hartung geschaffenen knapp vierzig Wandmalereien, welche ländliche Motive und Alltagsszenen zeigten. Das Gutachten beschreibt sodann die städtebauliche Situation seit Mitte des 19. Jahrhunderts, die Bau- und Besitzergeschichte und die Bauten innen und aussen (a. a. O. S. 9 ff.). Gewürdigt wird die städtebauliche Bedeutung. Zusammen mit den sechs weiteren Wohnkolonien der 1920er- und 1930er-Jahre bestimme sie das Erscheinungsbild des Siedlungsverbundes Sihlfeld. Sodann zeigt das Gutachten den sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Kontext der Anstrengungen zur Linderung der Wohnungsnot und die Bedeutung der massiven offenen Blockrandbebauung als Ausdruck einer starken, aber auch integrierten Arbeiterbewegung auf. Sie zeuge von der wiederhergestellten Ordnung in dem ehemals problembelasteten Quartier Aussersihl (a. a. O. S. 20). Typologisch und baukünstlerisch wird die Kolonie beschrieben als typische Siedlung, wie sie in Zürich seit den frühen 1920er-Jahren häufig vorkomme mit vielen Parallelen zu den angrenzenden Siedlungen. Der grossflächige unbebaute Innenhof sei gemeinsam benutzt, die beiden offenen Einfahrten sowie die gegenüberliegenden Torbauten erzeugten Durchlässigkeit und der Innenhof erhalte eine halböffentliche Wirkung. Als Vorbild für die Wohnungen habe die verkleinerte Bürgerwohnung gedient, gemäss den genossenschaftlichen Leitlinien sollte jede Familie eine Wohnung mit separatem Eltern- und Kinderschlafzimmer haben, weshalb die Mehrheit der Wohnungen drei Zimmer aufweise. Gemäss der Forderung nach Licht, Luft und Sonne lägen die Wohn- und Schlafzimmer ungeachtet der städtebaulichen Situation auf der Sonnenseite, die restlichen Räume auf der Schattenseite. Bei der äusserlichen Gestaltung dominiere die Reduzierung auf das Notwendige. Die Blockrandbebauung sei in einzelne Zeilen aufgebrochen, das Walmdach krage minimal aus. Die Hausfassaden wirkten, abgesehen von den Wandmalereien, schlicht und nüchtern. Im Bereich des obersten Geschosses und der Treppenhäuser betonten Gesimse die horizontale Ausrichtung, im Kontrast dazu stünden die dreiecksförmigen Erker an den Südostseiten sowie die durch versetzte Fenster hervorgehobenen Treppenhäuser. Diese Verschränkung horizontaler und vertikaler Gestaltungselemente entsprächen der Moderne. Hervorgehoben wird die Verbindung expressionistischer Ausdrucksformen (Fassadenmalereien, abgerundete Türstürze im Hof) mit einer modernen Bauauffassung entsprechenden Ausrichtung nach der Sonnenseite statt überall zur "repräsentativen Strassenseite" (a. a. O. S. 20 ff.). Die Wandmalereien im Bereich der Erker und Eingänge seien ein zeittypisches Gestaltungsmerkmal der Baugenossenschaften. Die aufgegriffenen Themen der Verhäuslichung der Arbeiterschaft und der ländlich-bäuerlichen Idylle sowie der Tugenden der Arbeitsfreude, des Familiensinns, der Frömmigkeit und der Vaterlandsliebe stünden in der Tradition der Philanthropen und gehörten motivisch zum Standardrepertoire und Selbstverständnis der Baugenossenschaften. Die der Gegenständlichkeit verpflichteten Fassadenbilder seien in ihrer stilisierten Darstellung, ohne illusionistische Raumtiefe und ohne Wiedergabe von Licht und Schatten, von einer sachlichen Ästhetik und mit Hartungs Malereien an den Genossenschaft-D-Siedlungen Sihlfeld und Neugasse vergleichbar. Das Bildprogramm zeuge von der Sehnsucht nach einer von Klassegegensätzen befreiten Gesellschaft, deren gemeinschaftliche Idee des genossenschaftlichen Wohnens mit dem Ideal der bürgerlichen Familie vereint werde und als verklärendes Gegenbild zur sozialen Ordnung im Kapitalismus wirken solle (a. a. O. S. 22 f.). Zu Person und Werk des Architekten Otto Streicher hält das Gutachten fest, dass er für die Mitbeteiligten mehrere genossenschaftliche Wohnkolonien entworfen hat und mit 882 Wohnungen zu den von ihr

am meisten beauftragten Architekten gehört. Seine ersten Genossenschaftssiedlungen seien noch an den Heimatstil angelehnt gewesen, seine erste aufgebrochene Hofrandbebauung habe er 1926/27 bei der inventarisierten Wohnkolonie Ottostrasse realisiert. Bei der 1927/28 erstellten und 2012 unter Schutz gestellten Wohnkolonie Sihlfeld I/II habe er erstmals dreiecksförmige bemalte Erker eingesetzt, wie dann auch 1928/29 an der Neugasse/Ackerstrasse und 1930 vorliegend. Als Geschäftshäuser werden das Warenhaus EPA an der Sihlporte (1929) und das Geschäftshaus Zentrum an der Bahnhofstrasse (1928–30) erwähnt (a. a. O. S. 24). Zusammenfassend hält das Gutachten fest, dass die Siedlung Kanzleistrasse sowohl städtebaulich als auch baukünstlerisch von grosser Bedeutung sei. Weiter sei sie auch innerhalb des Siedlungsverbundes Sihlfeld von hohem städtebaulichen Wert. Sie nehme das Blockrandmuster auf der gegenüberliegenden Seite des Seebahneinschnitts wieder auf, interpretiere dieses Thema aber neu, unter Berücksichtigung der damaligen modernen wohnhygienischen Vorstellungen der Ausrichtung und des genossenschaftlichen Elements der geringen Dichte. Sie sei in orts-, sozial- und architekturgeschichtlicher Hinsicht interessant. Die Fassadenmalereien zeugten von der damaligen Vorstellung künstlerischen Bauschmucks. Quartier- und stadtbezogen sei sie ein wichtiger Zeuge ihrer Entstehungszeit. Sie sei vor allem aufgrund ihrer städtebaulichen Bedeutung als Teil des Ensembles der drei benachbarten Siedlungen schützenswert und die Erhaltung der charakteristischen Bauform sei anzustreben. Anzustreben wäre auch die Erhaltung der Gesamtanlage mit den Fassadenmalereien. Auf der Seite Seebahnstrasse sollte es keinerlei bauliche Veränderungen geben, bei den Hoffassaden seien sensible Eingriffe vorstellbar (a. a. O. S. 27).

E. 5.3

Das gartendenkmalpflegerische Gutachten hält fest, die einfache strukturierende Geste der Baumsetzungen mit Blutbuchen und Lindenbäumen mache aus dem Hofraum auch heute noch einen Freiraum von aussergewöhnlicher Qualität und Atmosphäre. Die durchgrünt und klar eingefriedeten Vorgärten und bepflanzten Hofflächen der Siedlungen Kanzleistrasse und Seebahn seien als wichtige städtebauliche Zeitzeugen in ihrer Ausdehnung schutzwürdig, nicht aber die heutige Gestaltung der Flächen.

E. 5.4

Der Beschwerdegegner stützt sich massgeblich auf diese Gutachten und übernahm deren Wertung, indem er festhielt, dass die Siedlung Kanzleistrasse sowohl städtebaulich als auch baukünstlerisch von grosser Bedeutung sei. Auch innerhalb des Siedlungsverbundes Sihlfeld sei sie von hohem städtebaulichem Wert. Die Vorinstanz ging von einer mittleren Schutzwürdigkeit der Wohnsiedlung inklusive der Aussenräume aus. Demgegenüber hält der Beschwerdeführer dafür, dass von einer hohen Schutzwürdigkeit auszugehen sei und ein besonders schutzwürdiges Ortsbild vorliege, das massgeblich von der Siedlung Kanzleistrasse mitgetragen werde.

E. 5.5

Entgegen der Ausfassung des Beschwerdeführers ist die gutachterlich attestierte städtebaulich und baukünstlerisch grosse Bedeutung nicht per se mit einer hohen Schutzwürdigkeit gleichzusetzen. Ohne eine erhöhte Bedeutung wäre vorliegend gar kein Schutzobjekt vorhanden. Was das Ausmass der Schutzwürdigkeit angeht, ergeben sich aus dem Gutachten verschiedene Aspekte, die nicht auf eine hohe oder sehr hohe Schutzwürdigkeit schliessen lassen. So wird der Eigenwert dadurch relativiert, dass es sich

nicht um eine singuläre, sondern um eine in jener Zeit typische Siedlung handelt. Die auffallenden Gestaltungselemente der Fassadenmalereien und der dreiecksförmigen Erker finden sich auch in anderen Siedlungen, so insbesondere auch in der im gleichen Quartier liegenden, renovierten und denkmalgeschützten Siedlung Sihlfeld I/II. Innerhalb des erhaltenen reichen Werks des Architekten Otto Streicher kommt der Siedlung Kanzleistrasse keine überdurchschnittliche oder spezielle Bedeutung zu. Die Malereien weisen keinen herausragenden Wert auf, sondern sind zeittypisch und verbreitet anzutreffen. Im Vergleich zu den ebenfalls von Wilhelm Hartung geschaffenen Fassadenmalereien in der Siedlung Sihlfeld I/II sind die vorliegenden keinesfalls als wertvoller zu betrachten. Damit liegt hinsichtlich des Eigenwerts keine hohe, sondern lediglich eine mittlere Schutzwürdigkeit vor. Hinsichtlich des Situationswerts fällt insbesondere die Ensemblewirkung der drei Wohnsiedlungen in Betracht. Der Beschwerdeführer erachtet diese als einzigartig. Die drei Siedlungen liegen am Seebahnbogen und folgen diesem. Die primär die Ensemblewirkung begründenden drei konkaven Fassaden sind also massgeblich auf diese Lage und Topografie zurückzuführen. Gleiches gilt für die Ortsbildwirkung. Eine darüber hinausgehende besonders wertvolle bauliche Ensemblegestaltung ergibt sich weder aus dem Gutachten noch aus dem Augenschein. Damit durfte die Vorinstanz ohne Rechtsverletzung von einer nur mittleren schützenswerten Ensemblewirkung ausgehen. Im Übrigen wird ein Neubauprojekt insbesondere auf der Seite Seebahnstrasse die Anliegen des Ortsbildschutzes zu wahren haben.

E. 5.6

Angesichts des ISOS-Eintrags ist klarerweise von einem schützenswerten Ortsbild auszugehen. Ebenso klar trägt die Siedlung Kanzlei wegen ihrer Lage und Grösse erheblich dazu bei. Die Bedeutung des Eintrags mit dem Erhaltungsziel A erfährt aber im Hinblick auf die Frage der Erhaltung einer einzelnen Baute oder Baugruppe vorliegend insoweit eine Relativierung, als die Siedlung im Gebiet Hard, Quartierbereich zwischen Seebahnabschnitt und Hardau liegt und das gesamte über 256'000 m² umfassende Gebiet mit dem Erhaltungsziel A versehen ist. Ebenfalls mit dem Erhaltungsziel A eingetragen sind das südlich anschliessende Lochergut und die nordwestlich anschliessende Hardau-Überbauung. Weiter sind auch die südlich liegenden Wiediker Teile des Sihlfeldquartiers (ISOS Wiedikon, Gebiete 1 und 2, zusammen über 275'000 m²) mit dem gleichen Erhaltungsziel A eingetragen. Zudem sind sich noch weitere Teile Aussersihls mit dem Erhaltungsziel A eingetragen. Das vorliegende Gebiet Hard wird beschrieben als "geschlossene Bebauungsstruktur geprägt durch die in der Diagonale verlaufende Sihlfeldstrasse, dem ehem. sogenannten Schrägweg; die meisten Strassen mit Alleen; grosszügige, einheitliche Hofrandbebauungen wie Erismann- und Bullingerhof; Kindergärten und Spielwiesen in den Höfen, 1920/30er-Jahre; mehrheitlich erstellt durch die Stadt und Baugenossenschaften, eindruckliche Beispiele für die städt. Massnahmen gegen die Wohnungsnot der Zwischenkriegsjahre". Eine besondere Erwähnung oder Bemerkung zur Siedlung Kanzleistrasse findet sich nicht. Aus dem ISOS-Eintrag lässt sich damit nicht auf einen hohen oder sehr hohen Stellenwert der Siedlung Kanzleistrasse innerhalb des schützenswerten Ortsbildes schliessen und es ergibt sich auch unter diesem Aspekt nicht mehr als eine mittlere Schutzwürdigkeit des Objekts. Zwar hat die Vorinstanz ihre Erwägungen in Zusammenhang mit dem Ortsbildschutz und dem Situationswert relativ knapp gefasst. Es geht aber klar hervor, dass sie die städtebauliche Einordnung und insbesondere die Ensemblewirkung berücksichtigt und erwähnt hat. Eine Verletzung der

Begründungs- oder Prüfungspflicht liegt damit entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht vor. Wenn die Vorinstanz dem ISOS-Eintrag eine geringere Bedeutung zumisst und sich dementsprechend dazu nicht ausführlicher äusserte, so betrifft dies nicht die Begründungspflicht, sondern die Frage nach der richtigen Rechtsanwendung.

E. 5.7

Das Haupt- und das gartendenkmalpflegerische Gutachten sowie die weiteren vorliegenden Akten beschreiben das Schutzobjekt umfassend und erlauben eine fundierte und vollständig nachvollziehbare Einschätzung von dessen Schutzwürdigkeit. Es ist nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Aspekte sich aus einem Gutachten der Kantonalen Denkmalpflegekommission noch ergeben sollten, weshalb ein solches nicht einzuholen ist. Weiter durfte die Vorinstanz im Rahmen ihrer Kognition zum Schluss gelangen, es liege eine mittlere Schutzwürdigkeit vor, und sie hat dies auch genügend begründet.

E. 6.1

Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, aufgrund der Grösse der beiden betroffenen Siedlungen Kanzleistrasse und Seebahn und deren Bedeutung im Siedlungsverbund und im Quartier liege eine planungsrechtliche Dimension vor, bei welcher das ISOS nicht nur als einzelnes Interesse zu berücksichtigen sei, sondern als Folge der Koordinationspflicht als verbindliche planungsrechtliche Grundlage. So seien im Inventarentlassungsverfahren und beim nachfolgenden Gestaltungsplan die gleichen Fragen zu beantworten, nämlich die Fragen des Ortsbildschutzes respektive wie sich der Wegfall der Siedlungen auf das Ortsbild auswirken würde.

E. 6.2

Die Inventarentlassung erfolgt vorliegend nicht bedingungslos, sondern suspensiv bedingt auf den Zeitpunkt der Baufreigabe eines rechtskräftig bewilligten Ersatzneubaus. Angesichts des ISOS-Eintrags ist nur ein Ersatzneubau bewilligungsfähig, der das schützenswerte Ortsbild wahrt. Mit anderen Worten erfolgt die Inventarentlassung erst und nur, wenn ein Neubauprojekt vorliegt, das die vorliegend hohen Anforderungen des Ortsbildschutzes zu erfüllen vermag. Andernfalls bleibt die bestehende Siedlung inventarisiert. Die durch den Wegfall der Siedlung Kanzleistrasse entstehende Beeinträchtigung des Ortsbilds muss in dem Sinn kompensiert werden, dass sich der Ersatzneubau in das schützenswerte Ortsbild einfügt und dieses gewahrt wird. Damit ist eine hinreichende Koordination gegeben.

E. 7.1

Dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung eines Denkmalschutzobjekts mittleren Schutzgrades stehen verschiedene Interessen gegenüber, die gegeneinander abzuwägen sind. Der Beschwerdeführer rügt dazu, die Vorinstanz habe hier lediglich die Auffassung der Ausgangsverfügung übernommen und ihr Ermessen nicht ausgeschöpft. Die Vorinstanz hat die Erwägungen des Beschwerdegegners umfassend wiedergegeben. Aus ihren Ausführungen ergibt sich, dass sie diesen vorbehaltlos zustimmt und sie diese übernimmt. Damit hat sie entgegen der Formulierung in der Einleitung zu Erwägung 8.2, die vom Beschwerdegegner vorgenommene Interessenabwägung sei vollständig, nachvollziehbar und zudem mit der notwendigen Dichte begründet, ihre Kognition ausgeschöpft.

E. 7.2

Die Siedlung weist unbestrittenermassen eine Lärmproblematik auf. Die Liegenschaften Seebahnstrasse 193 bis 201 und die Karl Bürki-Strasse 2 liegen in der Empfindlichkeitsstufe III, die übrigen in der Stufe II. Gemäss dem Lärmgutachten weisen im Bestand 50 von 156 Wohnungen und 124 Räume eine Überschreitung des Immissionsgrenzwerts auf. Für das Ersatzneubauprojekt betragen diese Werte noch 13 von 210 Wohnungen und 13 Räume. Diese Verbesserungen sind massgeblich auf die Neuausrichtung der Grundrisse zurückzuführen. Die Wohnräume der bestehenden Bauten entlang der Seebahnstrasse sind grossmehrheitlich auf diese ausgerichtet. Dies zeigt, dass die Lärmproblematik offensichtlich ohne radikale Grundrissänderungen nicht behoben werden kann. Der Beschwerdeführer legte denn auch weder im Rekursverfahren noch vorliegend substantiiert dar, welche alternativen Sanierungen möglich wären, sodass für die Vorinstanz auch keine Veranlassung bestand, hier weitere Erwägungen anzustellen. Sie durfte damit davon ausgehen, dass im Bestand eine Lärmsanierung äusserst schwierig und aufwendig wäre.

E. 7.3

Bezüglich der Kosten einer umfassenden Sanierung und eines Neubaus bringt der Beschwerdeführer vor, er habe vor Vorinstanz verschiedene Punkte gerügt, die aber nicht behandelt worden seien. So habe er den fehlenden Kostenvergleich zwischen Neubau und Sanierung, die Nichtberücksichtigung der Planungs-, Rückbau- und Entsorgungskosten sowie den Umstand, dass die Kosten für das geplante Neubauprojekt ausdrücklich 7–13 % über dem Benchmark lägen, vorgebracht. Vor der Vorinstanz hat die Mitbeteiligte eine Darstellung der Kosten und Mieten im Variationenvergleich eingereicht. Bezüglich einer umfassenden Sanierung stellte sie dabei auf die tiefgreifende Sanierung und Erweiterung der vergleichbaren Siedlung Sihlfeld I/II ab. Davon ist auch die Vorinstanz ausgegangen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb nicht auf diese Zahlen hätte abgestellt werden dürfen. Angesichts der vorliegend im Vergleich zur umfassend renovierten und geschützten Siedlung Sihlfeld erheblich grösseren Lärmproblematik und der dadurch notwendigen umfassenden Grundrissänderungen dürfte sogar angenommen werden, dass die Sanierungskosten vorliegend noch höher lägen. Richtig ist, dass die Vorinstanz auf die anderen beiden Rügen nicht näher eingegangen ist. Allerdings fallen sowohl bei einer Sanierung wie auch bei einem Abbruch und Ersatzneubau Planungs-, Rückbau- und Entsorgungskosten an, sodass sich deren Nichtberücksichtigung nicht massgeblich auf das Ergebnis des Variantenvergleichs auswirkt. Zudem sind in der Kalkulation bei der Neubauvariante (nicht aber bei den Sanierungsvarianten) sehr wohl Abbruch- und Entsorgungskosten angeführt. Dem Umstand, dass das Siegerprojekt mit Erstellungskosten über dem Benchmark liege, kommt keine entscheidende Bedeutung zu, handelt es sich doch erst um eine erste Schätzung. Demgegenüber verwendete die Mitbeteiligte für den Variantenvergleich ihre aktuellen Neubauprojekte und verfügt damit über eine breite Grundlage. Mithin erweist sich die Begründung der Vorinstanz als ausreichend.

E. 7.4

Das Siegerprojekt für den Ersatzneubau sieht 210 Wohnungen anstelle der bestehenden 156 Wohnungen vor. Da zudem mehr grössere Wohnungen erstellt werden sollen, wird für etwa 300 Personen zusätzlich Wohnraum geschaffen werden. Auch wenn in den bestehenden Wohnungen die Belegung noch geringfügig erhöht werden könnte, ist offensichtlich, dass hier eine erhebliche, im öffentlichen Interesse liegende Verdichtung erzielt werden kann.

E. 7.5

Auch wenn es richtig sein mag, dass ein Abbruch und Neubau ökologisch nicht per se günstiger ist, ist vorliegend zu beachten, dass bei einer umfassenden Sanierung mit radikalen Grundrissänderungen viel der ursprünglichen Bausubstanz verlorengehe. Es ist deshalb nicht rechtsverletzend, gewisse ökologische Vorteile eines Neubaus mitzubersichtigen.

E. 7.6

Schliesslich würde auch eine Beschränkung der Inventarentlassung auf die am stärksten lärmbelasteten Häuser entlang der Seebahnstrasse verbunden mit dem Schutz des Rests das Ortsbild verändern, da damit die für die Ensemblewirkung wichtige seebahnseitige bisherige Fassadenabfolge verändert würde. Der im Spezialinventar formulierten Schutzempfehlung, auf gestalterische Änderungen zur Seebahnstrasse hin zu verzichten, könnte damit nicht nachgekommen werden.

E. 7.7

Die Siedlung Sihlfeld I/II wurde 2012 unter Denkmalschutz gestellt, die Siedlung Ottostrasse verbleibt im Inventar. Damit sind zwei der von Otto Streicher für die Mitbeteiligten in der Zwischenkriegszeit realisierten Wohnsiedlungen weiterhin erhalten. Zudem verbleiben die im Quartier gelegenen Siedlungen Bullingerhof und Erismannhof inventarisiert. Auch unter diesem Aspekt erweist sich die Inventarentlassung als verhältnismässig.

E. 7.8

Zusammenfassend ist festzuhalten, die Unterschutzstellung der Siedlung die Erstellung von erheblich mehr und insbesondere in umweltrechtlicher Hinsicht stark verbessertem preiswertem Wohnraum verunmöglichte. Demgegenüber wären die Wohnungen bei einer umfassenden Sanierung geringfügig teurer und eine Bereitstellung von mehr Wohnraum wäre kaum möglich. Somit durfte die Vorinstanz die sehr grossen Interessen an einer Neubaumöglichkeit stärker gewichten als das grosse Interesse an der Erhaltung einer in mittlerem Grad schutzwürdigen Wohnsiedlung. Eine Unterschutzstellung erweist sich als unverhältnismässig und die verfügte Inventarentlassung als rechtmässig. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde in diesem Punkt.

E. 8.1

Der Beschwerdeführer beanstandet schliesslich die von der Vorinstanz festgesetzte Gerichtsgebühr in der Höhe von Fr. 16'000.-, wovon ihm Fr. 12'000.- auferlegt worden sind. Dies beachte nicht, dass zwei parallele Rekurs eingereicht worden waren, und verletze das Kostendeckungsprinzip.

E. 8.2

Gemäss § 338 PBG legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Die Gerichtsgebühr beträgt in der Regel Fr. 500.- bis Fr. 50'000.-. Die Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 (GebV VGr), die auch für das Baurekursgericht zur Anwendung gelangt (§ 1 Abs. 1 GebV VGr), nennt dieselben Bemessungsfaktoren (§ 2 GebV VGr). Gemäss § 3 GebV VGr richtet sich die Gerichtsgebühr in Verfahren mit bestimmbarem Streitwert nach diesem, wobei Abs. 1 eine Tabelle enthält, welche der Streitwerthöhe, abgestuft in neuen Klassen, einen "Regel-Gerichtsgebühren-Rahmen" (Marginalie: Grundgebühr) zuordnet. In Verfahren

ohne bestimmbaren Streitwert beträgt die Gerichtsgebühr gemäss § 3 Abs. 3 GebV VGr in der Regel Fr. 1'000.- bis Fr. 50'000.-. Gemäss § 4 Abs. 1 GebV VGr kann die Gerichtsgebühr in besonders aufwendigen Verfahren vor Verwaltungsgericht verdoppelt werden. Wird ohne materielle Prüfung der Begehren entschieden, kann die Gebühr bis auf einen Fünftel herabgesetzt werden (§ 4 Abs. 2 GebV VGr). Wird der Entscheid nicht schriftlich oder nur summarisch begründet, kann die Gebühr bis auf die Hälfte herabgesetzt werden (§ 4 Abs. 3 GebV VGr). Die Behörden verfügen bei der Gebührenbemessung im Einzelfall über einen weiten Ermessensspielraum (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 25 mit Hinweisen ; vgl. auch VGr, 26. November 2008, VB.2008.00309, E. 8.1).

E. 8.3

Die Bestimmung des tatsächlichen Streitinteresses ist in Bausachen regelmässig schwierig. Dem trägt § 3 Abs. 3 GebV VGr durch den Verzicht auf eine Abs. 1 entsprechende Abstufung Rechnung. Dies ändert aber nichts daran, dass zunächst das tatsächliche Streitinteresse zu ermitteln und danach die Gerichtsgebühr festzusetzen ist. Zwar spricht der Wortlaut von § 2 GebV VGr, welche Bestimmung die für die Bemessung der Gerichtsgebühr massgeblichen Faktoren nennt, für deren Gleichwertigkeit. Aus § 3 Abs. 1 GebV VGr ergibt sich jedoch, dass bei Verfahren mit bestimmbarem Streitwert zunächst allein aufgrund desselben ein Gebührenrahmen zu ermitteln und den übrigen Faktoren in der Regel nur innerhalb dieses Rahmens Rechnung zu tragen ist. Der Tragweite eines Entscheids bzw. einer Streitsache kommt mithin zentrale Bedeutung für die Festsetzung der Gerichtsgebühr zu. Dies muss auch bei den Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert gelten. Ungeachtet der Schwierigkeiten, welche die Ermittlung des tatsächlichen Streitinteresses mit sich bringen kann, hat die festgesetzte Gerichtsgebühr dazu in einem angemessenen Verhältnis zu stehen (VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 5.5.2).

E. 8.4

Auch wenn es vorliegend nur um die Inventarentlassung und nicht um ein Bauvorhaben geht, ist von einem sehr grossen tatsächlichen Streitinteresse auszugehen. Unter Berücksichtigung des erheblichen Streitinteresses ist die Vorinstanz von einer Gerichtsgebühr von Fr. 16'000.- ausgegangen. Zugunsten des Beschwerdeführers hat sie berücksichtigt, dass eine Fr. 12'000.- übersteigende Gerichtsgebühr die Ausübung des ideellen Verbandsbeschwerderechts übermässig erschweren würde und ihm dementsprechend (nebst Zustellkosten von Fr. 150.-) Gerichtsgebühren nur im Umfang von Fr. 12'000.- auferlegt. Diese Gebühr wäre grundsätzlich nicht zu beanstanden. Hingegen lässt die Vorinstanz gänzlich ausser Acht, dass sich im Parallelverfahren betreffend Inventarentlassung der Siedlung Seebahn praktisch durchwegs die gleichen Sachverhalts- und Rechtsfragen stellten. So wurden auch die beiden Augenscheine zusammengelegt und die Entscheide sind inhaltlich praktisch deckungsgleich ausgefallen. Die vorinstanzliche Gerichtsgebühr ist somit in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und durch das Verwaltungsgericht neu festzusetzen. Als angemessen für beide Rekursverfahren erscheinen total Fr. 20'000.- als dem Beschwerdeführer aufzuerlegende Gerichtsgebühren, sodass sich für das vorliegende Rekursverfahren Gerichtskosten von insgesamt Fr. 10'150.- ergeben. Die Parteientschädigung bleibt unverändert bei Fr. 3'000.-.

E. 9

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten trotz seines marginalen Obsiegens in einem Nebenpunkt dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2

VRG). Er ist zudem zu verpflichten, der anwaltlich vertretenen privaten Mitbeteiligten eine angemessene Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'000.- zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 und 3 VRG). Praxisgemäss hat die Gemeinde in der vorliegenden Konstellation, wo sich private Parteien mit gegensätzlichen Begehren gegenüberstehen, keinen Entschädigungsanspruch (vgl. Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 100).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.