

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00368 vom 25. Oktober 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-10-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2005.00368

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00368 du 25 octobre 2006

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00368 del 25 ottobre 2006

Regeste

Baubewilligung | Errichtung von drei Unterflur-Abfallcontainern in der Zürcher Altstadt
Die Selbstbindung des Gemeinwesens gemäss § 204 Abs. 1 PBG erstreckt sich sowohl auf Schutzobjekte, die in Privateigentum stehen, als auch auf solche, die dem Gemeinwesen gehören; sie umfasst stets auch die nähere Umgebung des Schutzobjektes. Der Schutzzumfang ergibt sich daher nicht nur aus § 203 PBG, sondern auch aus § 238 Abs. 2 PBG. (...) Gegen die Erhaltung eines Schutzobjektes oder die besondere Rücksichtnahme auf ein Natur- oder Heimatschutzobjekt im Sinn von § 238 Abs. 2 PBG kann eine dem betreffenden Gemeinwesen obliegende öffentliche Aufgabe oder das Gebot des häuslicherischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln sprechen (E. 5.2). Das Bauvorhaben verstösst gegen § 238 Abs. 2 PBG (vgl. E. 6). Es ist deshalb zu prüfen, ob es gestützt auf § 204 Abs. 1 PBG aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen gleichwohl bewilligt werden kann. (...) Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden erweisen sich die von der Bauherrin aufgezeigten Standortlösungen nicht wirklich als "valable" Alternativen. Insgesamt gewährleisten die geprüften Alternativstandorte nämlich keine befriedigende Lösung, die nötig wäre, um den im Geviert anfallenden Siedlungsabfall zu entsorgen. Zwar lässt sich der strikte Nachweis, dass nur die von den kommunalen Behörden gewählte Lösung zur Erfüllung des Entsorgungsauftrages möglich ist, nicht erbringen. Ein solcher Nachweis ist jedoch auch nicht erforderlich. Es muss genügen, dass die Behörde alle massgeblichen Gesichtspunkte in die Evaluation mit einbezogen hat und die Standortwahl nach sachlichen Kriterien getroffen hat. Die Umsetzung des neuen städtischen Abfallkonzepts setzt zudem ein gewisses Planungsermessen voraus. Dieses Ermessen haben die Rechtsmittelinstanzen zu beachten, die nicht über den Sachverstand zur umfassenden Überprüfung solcher Planungen verfügen (E. 7.3.3). Die kommunale Baubehörde war sich bewusst, dass der Container-Standort zu einer gewissen Beeinträchtigung des schützenswerten Ortsbildes führen wird. Dennoch hat sie in ihrer Interessenabwägung das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des neuen Abfallkonzepts der Stadt Zürich höher gewichtet als das Interesse des Ortsbildschutzes. Die höhere Gewichtung ist nicht rechtsverletzend. Diese Interessenabwägung beruht auf einer vollständigen Berücksichtigung der massgeblichen Sachumstände, erfolgte nach pflichtgemäßem Ermessen und erweist sich als sachlich vertretbar (E. 7.3.4). Abweisung

Erwägungen

E. 1

Abteilung/1. Kammer Weiterzug: Das Bundesgericht ist auf eine staatsrechtliche Beschwerde gegen diesen Entscheid am 04.12.2007 nicht eingetreten. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht
Betreff: Baubewilligung Errichtung von drei

Unterflur-Abfallcontainern in der Zürcher Altstadt Die Selbstbindung des Gemeinwesens gemäss § 204 Abs. 1 PBG erstreckt sich sowohl auf Schutzobjekte, die in Privateigentum stehen, als auch auf solche, die dem Gemeinwesen gehören; sie umfasst stets auch die nähere Umgebung des Schutzobjektes. Der Schutzzumfang ergibt sich daher nicht nur aus § 203 PBG, sondern auch aus § 238 Abs. 2 PBG. (...) Gegen die Erhaltung eines Schutzobjektes oder die besondere Rücksichtnahme auf ein Natur- oder Heimatschutzobjekt im Sinn von § 238 Abs. 2 PBG kann eine dem betreffenden Gemeinwesen obliegende öffentliche Aufgabe oder das Gebot des haushälterischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln sprechen (E. 5.2). Das Bauvorhaben verstösst gegen § 238 Abs. 2 PBG (vgl. E. 6). Es ist deshalb zu prüfen, ob es gestützt auf § 204 Abs. 1 PBG aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen gleichwohl bewilligt werden kann. (...) Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden erweisen sich die von der Bauherrin aufgezeigten Standortlösungen nicht wirklich als "valable" Alternativen. Insgesamt gewährleisten die geprüften Alternativstandorte nämlich keine befriedigende Lösung, die nötig wäre, um den im Geviert anfallenden Siedlungsabfall zu entsorgen. Zwar lässt sich der strikte Nachweis, dass nur die von den kommunalen Behörden gewählte Lösung zur Erfüllung des Entsorgungsauftrages möglich ist, nicht erbringen. Ein solcher Nachweis ist jedoch auch nicht erforderlich. Es muss genügen, dass die Behörde alle massgeblichen Gesichtspunkte in die Evaluation mit einbezogen hat und die Standortwahl nach sachlichen Kriterien getroffen hat. Die Umsetzung des neuen städtischen Abfallkonzepts setzt zudem ein gewisses Planungsermessen voraus. Dieses Ermessen haben die Rechtsmittelinstanzen zu beachten, die nicht über den Sachverstand zur umfassenden Überprüfung solcher Planungen verfügen (E. 7.3.3). Die kommunale Baubehörde war sich bewusst, dass der Container-Standort zu einer gewissen Beeinträchtigung des schützenswerten Ortsbildes führen wird. Dennoch hat sie in ihrer Interessenabwägung das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des neuen Abfallkonzepts der Stadt Zürich höher gewichtet als das Interesse des Ortsbildschutzes. Die höhere Gewichtung ist nicht rechtsverletzend. Diese Interessenabwägung beruht auf einer vollständigen Berücksichtigung der massgeblichen Sachumstände, erfolgte nach pflichtgemäßem Ermessen und erweist sich als sachlich vertretbar (E. 7.3.4). Abweisung Stichworte: ALTSTADT BINDUNGSWIRKUNG DENKMALSCHUTZOBJEKT EINORDNUNG ENTSORGUNGSINTERESSE GESAMTWIRKUNG GESTALTUNG GUTACHTEN INTERESSENABWÄGUNG KERNZONE NATUR- UND HEIMATSCHUTZ ÖFFENTLICHE INTERESSEN ORTSBILD ORTSBILDSCHUTZ SELBSTBINDUNG UNTERFLUR-CONTAINER Rechtsnormen: § 204 Abs. I PBG § 238 Abs. II PBG § 338a Abs. I PBG Art. 43 BZO Zürich Publikationen: RB 2006 Nr. 66 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 I. Mit Beschluss vom 25. Mai 2004 erteilte die Bausektion der Stadt Zürich der Abteilung Entsorgung + Recycling Zürich, die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung von drei Unterflur-Containern auf dem Grundstück, L in Zürich. II. Gegen diesen Beschluss liess die C AG am 5. Juli 2004 Rekurs erheben und die Aufhebung der Baubewilligung beantragen. Am 12. November 2004 führte die Baurekurskommission I eine Augenscheinsverhandlung durch. In der Folge ersuchte sie die Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich (NHK) um Stellungnahme betreffend die Frage, inwiefern die im Nahbereich des X geplanten Unterflur-Container unter dem Gesichtspunkt des Ortsbildschutzes vertretbar seien. Mit Eingabe vom 14. März 2005 erstattete die NHK ihr Gutachten, das den Parteien zur Stellungnahme zugestellt wurde. Mit Entscheid vom 1. Juli 2005 wies die Baurekurskommission I den Rekurs unter Kosten- und

Entschädigungsfolgen ab. Auch die A liess gegen den erwähnten Beschluss am 25. Juni 2004 Rekurs erheben und dessen Aufhebung beantragen. Mit Entscheid vom 1. Juli 2005 wies die Baurekurskommission I auch diesen Rekurs ab, soweit sie auf das Rechtsmittel eintrat. III. Gegen die beiden Entscheide der Baurekurskommission I vom 1. Juli 2005 liessen sowohl die A (VB.2005.00368) als auch die C AG (VB.2005.00369) am 16. bzw. 19. September 2005 Beschwerde erheben und je beantragen, der Rekursentscheid und die Baubewilligung der Bausektion der Stadt Zürich seien aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerinnen. Beide Parteien liessen ausserdem die Durchführung eines Augenscheins beantragen. Die Baurekurskommission I beantragte am 7. Oktober 2005 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der beiden Beschwerden. Mit Beschwerdeantwort vom 11. November 2005 beantragte auch die Abteilung Entsorgung + Recycling Zürich die vollständige Abweisung beider Beschwerden, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Ebenso beantragte die Bausektion der Stadt Zürich am 22. November 2005 die Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei. Mit Eingabe vom 12. Januar 2006 liess die C AG ihre Stellungnahme zur Beschwerdeantwort einreichen und beantragte erneut die Durchführung eines Augenscheins. IV. Mit Beschluss vom 22. März 2006 vereinigte das Verwaltungsgericht die beiden Verfahren (VB.2005.00368 sowie VB.2005.00369) und setzte der Abteilung Entsorgung + Recycling Zürich eine Frist von 30 Tagen an, um dem Verwaltungsgericht den Nachweis über die Notwendigkeit der Containerstandplätze vor der Liegenschaft L Nr. 01 zu erbringen und die zur Überprüfung der Standortevaluation notwendigen Unterlagen einzureichen. Mit Schreiben vom 24. Mai 2006 reichte die Abteilung Entsorgung + Recycling Zürich innert erstreckter Frist ihren Nachweis über die Notwendigkeit der Containerstandplätze mitsamt den angeforderten Unterlagen ein. Mit Eingabe vom 28. Juni 2006 liess die C AG Stellungnahme zum Nachweis über die Notwendigkeit der Containerstandplätze einreichen und hielt an ihren Anträgen gemäss ihrer Beschwerdeschrift vom 19. September 2005 fest. Ebenso liess auch die A innert erstreckter Frist am 8. September 2006 Stellungnahme zum Nachweis über die Notwendigkeit der Containerstandplätze einreichen und ersuchte erneut um die Gutheissung ihrer Beschwerdeanträge. Die Parteivorbringen sowie die Entscheidungsgründe der Vorinstanz werden, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen wiedergegeben. Die Kammer zieht in Erwägung:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide der Baurekurskommission zuständig.

E. 1.2

Die Beschwerdeführenden sind Eigentümer bzw. Benützer von Liegenschaften in der unmittelbaren Nähe des Baugrundstücks. Damit sind sie von der angefochtenen Baubewilligung mehr als irgendwelche Dritte oder die Allgemeinheit in ihren eigenen tatsächlichen oder rechtlichen Interessen betroffen und gestützt auf § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die rechtzeitig erhobenen Beschwerden einzutreten.

E. 2

In prozessualer Hinsicht beantragen die Beschwerdeführenden die Durchführung eines Augenscheins. Zur Begründung bringen sie vor, die Vorinstanz habe das Gutachten der Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich zur Frage der Verträglichkeit der geplanten Sammelstelle mit dem Orts- und Denkmalschutz stark relativiert. Zudem habe sie das Vorliegen weiterer Denkmalschutzobjekte und insbesondere auch das geschützte Gebäude der Beschwerdeführerin Nr. 2 nicht in ihre Betrachtungen einfließen lassen. Vorliegend ist der beantragte Augenschein nicht erforderlich, da sich der massgebliche Sachverhalt aufgrund des von der Vorinstanz am 12. November 2004 durchgeführten Augenscheins sowie der bei den Akten liegenden Fotografien und Pläne mit ausreichender Deutlichkeit ergibt (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32, mit Hinweisen). Auf die bei dieser Gelegenheit gewonnenen Erkenntnisse darf auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren abgestellt werden (RB 1981 Nr. 2).

E. 3

und einen Durchmesser von ca. 1.80 m. Was die Benützung der Unterflur-Container-Anlage und den Entsorgungsvorgang anbelangt, so kann auf die vorinstanzlichen Ausführungen (vgl. Rekursentscheid, E. 2.2 und 2.3) verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG).

E. 4.1

Die Vorinstanz hat die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) um Stellungnahme betreffend die Frage ersucht, "ob und inwieweit sie die innerhalb eines Ortsbildes von kantonaler Bedeutung und zudem im Nahbereich des X geplante Anlage unter Gesichtspunkten des Ortsbildschutzes als vertretbar erachte". Die NHK ist in ihrem Gutachten zum Schluss gekommen, dass die "Zufügung weiterer Requisiten" eine weit grössere Dimension annehme als die Masstäblichkeit der Unterflurcontainer vermuten lasse, dass aus visueller Sicht das heutige Gleichgewicht von Aussenraum und Monument gestört werde und aus städtebaulicher Sicht die Position des Eingriffs nicht vertretbar sei.

E. 4.1.1

Zur Verträglichkeit mit dem Ortsbildschutz führte die Rekurskommission aus, die NHK erachte die geplante Abfallsammelstelle aus ortsbaulichen Gründen als nicht bewilligungsfähig. Zur Begründung werde im Wesentlichen angeführt, die Unterflur-Container wirkten am vorgesehenen Standort ungeachtet ihrer beschränkten oberirdischen Grösse als "raumbesetzend". Die drei geplanten Unterflur-Container führten im Vergleich zu den zufällig gestreuten weiteren Elementen auf dem L (u.a. Steinpoller mit Ketten, Abfallbehälter, begrünte Waschbetonkisten) zu einer neuen Dimension der Gestaltung, welche im fraglichen, von der Bescheidenheit des Freiraums lebenden Ortsbild nicht vertretbar sei. Aus visueller Sicht werde das heutige Gleichgewicht von Aussenraum und Monument gestört. – Auch die kommunale Baubehörde räume eine gewisse Beeinträchtigung des Ortsbilds durch die streitige Sammelstelle ein, halte den Eingriff jedoch als noch vertretbar.

E. 4.1.2

Weiter wird im vorinstanzlichen Entscheid erwogen, es sei als ein "Faktum" hinzunehmen, dass gemäss der Verordnung über die Abfallbewirtschaftung der Stadt Zürich vom 15. September 2004 (VAZ) Haushaltabfälle künftig in herkömmlichen Containern oder Unterflur-Containern für die Abfuhr bereitzustellen seien. Bei der Umsetzung dieses neuen Abfallentsorgungskonzepts gehe Entsorgung + Recycling Zürich (zweifelloos zu Recht)

davon aus, dass den Bewohnern in der Altstadt eine 150 m übersteigende Gehdistanz zu den Unterflur-Containern nicht zugemutet werden könne; diesem Aspekt komme ein wesentliches Gewicht zu. Das geplante Abfallentsorgungskonzept könne nur dann zweckmässig umgesetzt werden, wenn diese Prämisse (maximale Gehdistanz von 150 m) berücksichtigende Sammelstellen realisiert werden könnten. Deshalb bestehe ein wesentliches öffentliches Interesse an der Errichtung jeder einzelnen innerhalb der Altstadt geplanten Sammelstelle. Mithin würden sich zwei gleichrangige öffentliche Interessen gegenüberstehen, welche gegeneinander abzuwägen seien. Demjenigen am Ortsbildschutz wäre dann "klarerweise" der Vorrang einzuräumen, wenn auf die streitige Sammelstelle ohne Beeinträchtigung der von der Stadt Zürich wahrzunehmenden Aufgabe, eine zweckmässige Abfallentsorgung zu gewährleisten, verzichtet werden könnte, was offensichtlich nicht der Fall sei. Sollte die geplante Sammelstelle nicht realisiert werden können, so wäre das Entsorgungskonzept infrage gestellt. Ein anderer geeigneter Standort am L sei nicht vorhanden, zumal die Errichtung der Unterflur-Container an verschiedene konzeptionelle Anforderungen und Rahmenbedingungen gebunden sei. Der vorgesehene Standort hinter dem X sei auch in ortsbaulicher Hinsicht am "unbedenklichsten". – Zusammenfassend sei festzuhalten, dass einer Bewilligung der geplanten Unterflur-Container unter Gesichtspunkten des Ortsbildschutzes nichts entgegenstehe. Entgegen der rekurrentischen Auffassung könne auch nicht davon gesprochen werden, dass die im Streit stehende Sammelstelle die nach § 238 Abs. 2 PBG erforderliche Rücksichtnahme auf das unter Schutz gestellte rekurrentische Gebäude vermissen lasse.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin Nr. 2 bringt vor, die Vorinstanz habe das Gutachten der NHK stark relativiert. Die Kommission habe unmissverständlich festgehalten, dass die geplante Anlage unter den Gesichtspunkten des Ortsbildschutzes nicht vertretbar sei. Nebst dieser selten klaren Feststellung der kantonalen Kommission halte selbst die städtische Baubewilligungsbehörde in ihrer Vernehmlassung vom 19. April 2005 "unverblümt" fest, dass sie das Projekt aus dem Sichtwinkel des Ortsbildschutzes wohl verweigert hätte; dies bestreite auch die Bauherrschaft nicht ernsthaft. Zudem habe sie das Vorliegen weiterer Denkmalschutzobjekte – insbesondere das geschützte Gebäude der Beschwerdeführerin Nr. 2 – nicht in ihre Betrachtungen einfließen lassen. Entgegen dem Dafürhalten der Vorinstanz würden die geplanten Unterflur-Container auffälliger in Erscheinung treten als die Abfallbehälter des Typs "Hai", zumal gleich drei Container nebeneinander platziert würden. Die Entsorgungsanlage stelle geradezu einen Blickfang dar, die den verhältnismässig grosszügigen L in mehr als fragwürdiger Weise verstelle. Überdies wird vorgebracht, die Abwägung zwischen den öffentlichen Interessen des Ortsbildschutzes und der Durchsetzung der VAZ sei nicht durchgeführt worden oder zumindest völlig einseitig ausgefallen. Für die Vorinstanz gelte der Grundsatz, dass eine zweckmässige Abfallentsorgung auf jeden Fall zu gewährleisten sei; soweit dieses Ziel nicht erreicht werden könne, habe der Ortsbildschutz Beeinträchtigungen hinzunehmen. Die Anliegen des Ortsbildschutzes seien im kantonalen Gutachten substantiiert dargestellt; die Überlegungen der Experten seien widerspruchsfrei und nachvollziehbar. Eine analog vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit das Abfallkonzept mit einem Verzicht auf den strittigen Standort beeinträchtigt würde, sei indessen nicht aktenkundig. Die Vorinstanz habe pflichtwidrig wesentliche Aspekte der vorzunehmenden Abwägung ausser acht gelassen, weshalb die Beschwerde zufolge rechtswidriger Ermessensüberprüfung aufzuheben sei.

E. 5.1

Gemäss Art. 43 BZO sind in den Kernzonen Bauten, Anlagen und Umschwung im ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass der typische Gebietscharakter bewahrt bleibt und eine gute Gesamtwirkung erzielt wird. Diese Anforderungen decken sich mit jenen der kantonalrechtlichen Vorschrift von § 238 Abs. 2 PBG, welche eine besondere Rücksicht auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes verlangt. Auch nach dieser Vorschrift müssen sich Bauten und Anlagen in Kernzonen nicht nur befriedigend (vgl. § 238 Abs. 1 PBG), sondern gut einordnen, das heisst, sie müssen erhöhten gestalterischen Ansprüchen genügen (BGr, 19. Juli 2005, 1P.208/2005, www.bgr.ch; VGr, 17. Dezember 2003, VB.2003.00301, E. 2). Bei der Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG, der Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor negativen gestalterischen Einflüssen schützt, steht der örtlichen Baubehörde eine von den Rechtsmittelinstanzen zu beachtende besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu. Sodann handelt es sich bei den Kernzonenvorschriften um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht, dessen Auslegung durch die kommunalen Behörden nach ständiger Rechtsprechung zu schützen ist, wenn sie vertretbar und nicht rechtsverletzend ist. Auch insofern haben sich die kantonalen Rechtsmittelinstanzen bei der Überprüfung zurückzuhalten (RB 1981 Nr. 20; VGr, 19. Mai 1988, BEZ 1988 Nr. 14 E. 1h). Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen im Sinn von § 50 Abs. 2 VRG sowie gemäss § 51 VRG eine für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts gerügt werden.

E. 5.2

Gemäss § 204 Abs. 1 PBG hat das Gemeinwesen in seiner Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte im Sinn von § 203 PBG geschont werden, und wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Diese so genannte Selbstbindung des Gemeinwesens erstreckt sich sowohl auf Schutzobjekte, die in Privateigentum stehen, als auch auf solche, die dem Gemeinwesen gehören, und umfasst stets auch die nähere Umgebung des Schutzobjekts (vgl. Jürg Hess, Der Denkmalschutz im zürcherischen Planungs- und Baugesetz, 1986, S. 150). Daher kann sich der Schutzzumfang nicht nur aus § 203 PBG ergeben, sondern auch aus § 238 Abs. 2 PBG (vgl. VGr, 27. September 1995, E. 4a, VB.1995.00065). Der Grad der Schonungspflicht und das Ausmass zulässiger Eingriffe lässt sich nicht allgemein angeben, sondern nur aufgrund einer Abwägung der konkreten infrage stehenden öffentlichen Interessen. Wie beim Entscheid über eine formelle Unterschutzstellung nach § 205 lit. c PBG verlangt die Anwendung von § 204 PBG demnach eine Interessenabwägung, welche die entscheidenden Behörden – gestützt auf eine sorgfältige Sachverhaltsabklärung – nach pflichtgemäßem Ermessen vorzunehmen haben. Gegen die Erhaltung eines Schutzobjekts oder die besondere Rücksichtnahme auf ein Natur- und Heimatschutzobjekt im Sinn von § 238 Abs. 2 PBG kann eine dem betreffenden Gemeinwesen obliegende öffentliche Aufgabe oder das Gebot des haushälterischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln sprechen (vgl. auch VGr, 27. September 1996, BEZ 1996 Nr. 23). Dabei ist es Sache des Gemeinwesens, konkret darzulegen, inwiefern andere öffentliche Interessen der Erhaltung im Weg stehen (vgl. RB 1985 Nr. 94).

E. 6.1

Die Baurekurskommission hat das im Streit liegende Bauvorhaben einzig unter den Gesichtspunkten des Ortsbildschutzes und § 238 Abs. 2 PBG geprüft und es in diesem gesetzlichen Rahmen aufgrund einer Interessenabwägung als bewilligungsfähig beurteilt.

Diese Auffassung übersieht, dass die Vorschriften betreffend den Ortsbildschutz bzw. § 238 Abs. 2 PBG Grundanforderungen an Bauten umschreiben, die für sich allein keine Interessenabwägung zulassen; eine solche ist lediglich für öffentliche Bauprojekte im Rahmen von § 204 PGB zulässig.

E. 6.2

Die ortsbildschützerische Qualität des gewählten Anlagestandorts bzw. des streitbetroffenen Altstadt-Gevierts an sich ist unbestritten. – Zur Frage der Verträglichkeit der geplanten Unterflur-Container-Anlage mit dem Ortsbildschutz wurde von der Vorinstanz ein Gutachten der kantonalen NHK eingeholt. Letzteres hat formell die Bedeutung eines Amtsberichts (RB 1990 Nr. 73, 1972 Nr. 3). Inhaltlich kommt es jedoch aufgrund der besonderen Fachkompetenz der Kommission einem eigentlichen Gutachten gleich, dem bei der Entscheidungsfindung grosses Gewicht zukommt (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A. Zürich 1999, § 7 N. 30). Das gilt insbesondere für die solchen Gutachten zu Grunde liegenden tatsächlichen Feststellungen, von welchen nur aus triftigen Gründen abgewichen werden darf – etwa wenn das Gutachten Irrtümer, Lücken oder Widersprüche enthält (Heinz Aemisegger/Stephan Haag, Gedanken zu Inhalt und Aufbau der Gutachten der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission, URP 1998 S. 569 f.). Diese Bindungswirkung beruht darauf, dass die NHK die gesetzlich bestimmte kantonale Expertin in Fragen des Natur- und Heimatschutzes ist (vgl. § 4 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Sachverständigenkommission gemäss § 216 PBG vom 12. Januar 2005); es kann nicht der Sinn des Beizugs einer solchen sachkundigen Spezialbehörde sein, dass sich die Rechtsmittelinstanz ohne triftige Gründe über die Feststellungen des Gutachtens betreffend die Frage des Ortsbildschutzes hinwegsetzt (BGr, 22. Juli 1999 E. 5 b/aa, URP 1999 S. 794). Die Vorinstanz hat das Gutachten der NHK weder als unvollständig noch als widersprüchlich beurteilt. Auch von den Parteien wurden keine Mängel geltend gemacht. So räumte insbesondere auch die Beschwerdegegnerin Nr. 1 in ihrer Stellungnahme zum Gutachten ein, dass die Ausführungen der NHK nachvollziehbar seien und von ihr im Grundsatz insoweit nicht bestritten würden, als die geplante Anlage zu einer Beeinträchtigung des Ortsbildes führen werde. Dem Gutachten der NHK bzw. deren unbestrittene tatsächliche Feststellung, die geplante Anlage sei aus ortsbildschützerischen Gründen nicht bewilligungsfähig, ist mithin hohe Bindungswirkung zuzuschreiben. Die Vorinstanz hat zwar eingeräumt, dass das öffentliche Interesse des Ortsbildschutzes "klarerweise" den Vorrang hätte, könnte man ohne den strittigen Standort eine zweckmässige Abfallentsorgung gewährleisten. Dennoch hat sie sich gegen das Gutachten der NHK gestellt und die Frage, ob die geplante Sammelstelle aus ortsbaulichen Gründen bewilligungsfähig sei, zu Unrecht bejaht. Trotz der für sich genommen sehr sorgfältigen Gestaltung der Entsorgungsanlage kann ihr im gegebenen hoch qualifizierten baulichen Umfeld nicht die gemäss § 238 Abs. 2 PBG erforderliche gute Einordnung bescheinigt werden.

E. 7

Verstösst das Bauvorhaben gegen § 238 Abs. 2 PBG, so ist zu prüfen, ob es gestützt auf § 204 Abs. 1 PBG aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen gleichwohl bewilligt werden kann. Nachdem die Vorinstanz das Vorliegen solcher Interessen ohne nähere Abklärungen bejahte, hat das Verwaltungsgericht die gebotene Untersuchung im Beschwerdeverfahren nachgeholt.

E. 7.1

Betreffend den vom Verwaltungsgericht angeforderten Nachweis der Notwendigkeit der Anlage vor der Liegenschaft L Nr. 01 bringt die Beschwerdegegnerin Nr. 2 als Bauherrin der geplanten Unterflur-Container-Anlage vor, dass die umliegenden Container-Standorte nicht oder nur sehr schwer um je einen Unterflur-Container erweitert werden könnten. Dem in der Zwischenzeit offenbar bewilligten Container-Standort "S" (zwei Unterflurgefässe) könnte man aus Kapazitätsgründen nur zwei Liegenschaften an der N-Strasse zuweisen, ansonsten die Sammelstelle ständig überfüllt sein würde. Der bereits bewilligte Einzelstandort "O" könnte zu einem Standort mit zwei Unterflur-Containern ausgebaut werden, doch würde die durchschnittliche Wegstrecke von den Liegenschaften zur Sammelstelle um 40 % zunehmen: Während beim vorgesehenen Standort L Nr. 01 nur 5 Liegenschaften einen Weg von über 100 m zurücklegen müssten, seien es bei dieser Alternativlösung deren 19; 6 Liegenschaften würden dabei sogar mehr als 150 m vom Alternativstandort "O" entfernt liegen. Zudem würden sich im Hinblick auf die Entleerung des zweiten Containers Schwierigkeiten ergeben: Da die Krone des angrenzenden Baumes über den zusätzlichen Container ragen würde, wäre das Lichtraumprofil von 9 m unterschritten und hätte zur Folge, dass der Unterflur-Container aufgrund des Astwerks bei der Entleerung nicht vollständig aus seiner Grube gehoben werden könne bzw. dass Äste des auf dem privaten Grundstück liegenden Baums oder die Hydraulikschläuche des Entsorgungskrans verletzt werden könnten. Eine weitere Verschiebung sei aufgrund der zahlreichen Werkleitungen nur im Bereich der Liegenschaft Nr. 02 möglich; dort müssten die Container aufgrund der vorhandenen Bäume, der Wettermessstation sowie der Werkleitungen mitten auf dem Platz positioniert werden; eine solche Anordnung sei kaum durchsetzbar. Daneben würde sich auch der Entleerungsvorgang als schwierig erweisen (Beschädigung der Wettermessstation, Behinderung des Tramverkehrs). Zusammengefasst erachtete die Beschwerdegegnerin Nr. 2 die Platzierung eines zweiten Unterflurcontainers beim Standort "O" für nicht möglich. Der Standort "M-Strasse" könnte zu einem Doppelstandort ausgebaut werden; bei der Umsetzung dieser Standortvariante würden die Liegenschaften des Gebiets P-Strasse, Q-Strasse sowie R-Strasse neu diesem Standort zugewiesen. Für den dritten Unterflurcontainer fehle eine adäquate Alternative. Am S sei aufgrund gestalterischer Ansprüche seitens der dafür zuständigen Amtsstellen kein Ausbau mehr möglich. Auch ein Ausbau des Standorts "N-Strasse" sei unmöglich: Einerseits sei die Distanz zu den Liegenschaften zu gross und andererseits sei ein Ausbau zu einem Doppelstandort nur bedingt möglich. Die Entleerung der Container würde den Verkehr empfindlich behindern und es müssten verschiedene Werkleitungen verschoben werden, damit die beiden Container nah nebeneinander positioniert werden könnten, was massive Kosten zur Folge hätte. Zusammengefasst könnte der Siedlungskehricht der geplanten drei Unterflur-Container des Standorts "L" allenfalls auf die beiden Alternativstandorte "M-Strasse" und "O" verteilt werden. Um diese Menge zu verarbeiten, müssten die Gefässe öfter geleert werden, was wiederum eine stärkere Lärmbelastung bedeuten würde und mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden wäre. Teilweise würde sich die für die Bewohner zurückzulegende Distanz verdoppeln bzw. um bis zu 100 m verlängern. – Schliesslich weist die Beschwerdegegnerin Nr. 2 darauf hin, dass die Variante "Rollcontainer" das Ortsbild und die Fassade der Liegenschaft L Nr. 01 im Vergleich zur Unterflur-Container-Lösung um ein Vielfaches beeinträchtigen würde.

E. 7.2

Die Beschwerdeführenden bringen hierzu im Wesentlichen vor, die Beschwerdegegnerin Nr. 2 habe nicht nachvollziehbar dargelegt, warum ein Standort für drei Unterflur-Container vor der Liegenschaft L Nr. 01 erforderlich sein sollte. Im Gegenteil, sie präsentiere durchaus valable Alternativen und die Einwände, die sie gegen den Ausbau der Standorte "O" und "M-Strasse" vorbringe, seien nicht stichhaltig. Es sei nach wie vor nicht einsehbar, weshalb an der denkmalpflegerisch wohl sensibelsten Stelle des L, unmittelbar vor dem unter Schutz gestellten Gebäude der Beschwerdeführerin Nr. 1 sowie über einem ehemaligen Gräberfeld ausgerechnet ein Dreifach-Standort geplant sei und andere, weniger schützenswerte Plätze oder Gebäude verschont würden.

E. 7.3

Die geplante Unterflur-Container-Anlage ist eine von insgesamt 37 zum grössten Teil schon realisierten oder bewilligten Anlagen des neuen Entsorgungsplans "Altstadt". Wie aus den Unterlagen der Beschwerdegegnerin Nr. 2 hervorgeht, hat die Bauherrin unter Einbindung zahlreicher Amtsstellen (unter anderem des Amtes für Städtebau bzw. deren Abteilungen Denkmalpflege und Archäologie) die möglichen Standorte in der Altstadt evaluiert. – Die Standortbeurteilung erfolgte unter Berücksichtigung nachfolgender Kriterien: Entsorgungslogistik (Gewährleistung der Zufahrt der LKW zu den Containern sowie Sicherstellung der maschinellen Leerung), Nutzung der Container (zumutbare Wegdistanz für Anwohner und Nutzer), Denkmal- und Ortsbildschutz sowie Freiraumgestaltung und Begrünung (Einpassung in die Umgebung, Rücksichtnahme auf schützwürdige Bauten, Plätze und Begrünung), unterirdische Bauten und Hindernisse, Werk- und Kommunikationsleitungen, Archäologie, Verkehrs- und Gehwegraum (keine Behinderung des Verkehrs, Standortrealisierung nicht zu Lasten von Parkplätzen), Feuerpolizei und Grundstückeigentümer (Standort möglichst auf öffentlichen Grund). – Für die projektierte Container-Anlage bei der Liegenschaft L Nr. 01 mussten also neben den zahlreichen bautechnischen Anforderungen auch die Zufahrt für die Entsorgungsfahrzeuge sichergestellt sowie ein zumutbarer Zugang für die Anwohnerschaft gewährleistet sein. Darüber hinaus war auch das kulturhistorische und städtebauliche Umfeld, das sich hier durch ein sehr bedeutendes mittelalterliches Sakralmonument und verschiedene denkmalgeschützte Bauten auszeichnet und der archäologischen Zone zugewiesen ist, zu berücksichtigen.

E. 7.3.1

Den Ausführungen der Beschwerdegegnerin Nr. 2 zum (nachträglichen) Nachweis der Notwendigkeit des im Streit liegenden Standorts ist zu entnehmen, dass ursprünglich andere Standorte auf dem L in Erwägung gezogen worden sind (vor Y sowie vor dem Haupteingang des X). Diese Standorte sind offenbar schon vor der ersten Begehung vom 18. Februar 2003 ausgeschieden und durch den Container-Standort vor der Liegenschaft L Nr. 01 ersetzt worden. Im Unterschied zu anderen Standorten in der Altstadt, ergab sich für den L gemäss dem Resultat der Standortbewertung vom Februar 2003 kein Alternativstandort. Eine andere Platzierung rund um das X fiel offenbar auch deshalb nicht in Betracht, weil der T und der westliche Teil des L mit dem Entleerungsfahrzeug unbefahrbar sind. Gemäss den Angaben der Bauherrin wurde in Absprache mit dem Amt für Städtebau bzw. der Abteilung Denkmalpflege und Archäologie deshalb vereinbart, dass die Unterflur-Container möglichst weit weg von der Fassade des X platziert werden sollen.

E. 7.3.2

Die Beschwerdegegnerin Nr. 2 hat dargestellt, inwiefern Alternativstandorte unter Verzicht auf den Standort "L" infrage kommen und welche Probleme sich diesbezüglich ergeben würden. Sie hat aufgezeigt, dass die drei geplanten Unterflur-Container lediglich auf die folgenden zwei der geprüften vier Alternativstandorte verlegt werden könnten: die Standorte "M-Strasse" und "O". Dabei würde sich aber auch der Ausbau des zweiten Alternativstandorts ("O") als problematisch erweisen – insbesondere was die Leerung des (allfälligen) zweiten Containers anbelangt. Abgesehen davon würde sich die (ohnehin lange) durchschnittliche Wegstrecke der Anwohner um fast die Hälfte erhöhen. Die Beschwerdegegnerin Nr. 2 hat auch darauf hingewiesen, dass bei einem Verzicht auf den Standort "L Nr. 01" statt nur eine zwei Leerungen pro Woche erforderlich wären – was wiederum mit unverhältnismässigen Mehrkosten verbunden wäre und zusätzliche Lärmimmissionen verursachen würde. Dass die Variante "Rollcontainer" die bauliche Umgebung in jeder Hinsicht viel stärker beeinträchtigt als die umstrittene Sammelstelle, ist offenkundig.

E. 7.3.3

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden erweisen sich die von ihnen aufgezeigten Standortlösungen nicht wirklich als "valable" Alternativen. Insgesamt gewährleisteten die geprüften Alternativstandorte nämlich keine befriedigende Lösung, die nötig wäre, um den im Geviert des X anfallenden Siedlungsabfall zu entsorgen; so bleibt denn auch ungewiss, wo der geplante dritte Unterflur-Container überhaupt platziert werden könnte. Zwar lässt sich der strikte Nachweis, dass nur die von den kommunalen Behörden gewählte und keine andere Lösung zur Erfüllung des Entsorgungsauftrags möglich ist, nicht erbringen. Ein solcher Nachweis ist jedoch auch nicht erforderlich. Es muss genügen, dass die Behörde alle massgeblichen Gesichtspunkte in die Evaluation mit einbezogen und die Standortwahl nach sachlichen Kriterien getroffen hat. Die Umsetzung des neuen städtischen Abfallkonzepts gemäss VAZ setzt zudem ein gewisses Planungsermessen voraus. Dieses Ermessen haben die Rechtsmittelinstanzen zu beachten, die nicht über den Sachverstand zur umfassenden Überprüfung solcher Planungen verfügen. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinde aus Rücksicht auf das Ortsbild für die Entwicklung der Unterflur-Container und die Gestaltung der oberirdischen Anlageteile einen grossen Aufwand betrieben hat und die aus hochwertigen Materialien gefertigten Anlagen für sich betrachtet sehr gut gestaltet sind.

E. 7.3.4

Die Beschwerdegegnerin Nr. 1 war sich bewusst, dass der Container-Standort "L" zu einer gewissen Beeinträchtigung des schützenswerten Ortsbildes führen wird. In ihrer Interessenabwägung hat sie das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der VAZ bzw. des neuen Abfallkonzepts der Stadt Zürich dennoch höher gewichtet als das Interesse des Ortsbildschutzes. Diese höhere Gewichtung der öffentlichen Entsorgungsaufgabe ist nicht rechtsverletzend. Die Interessenabwägung beruht auf einer vollständigen Berücksichtigung der massgeblichen Sachumstände, erfolgte nach pflichtgemäsem Ermessen und erweist sich als sachlich vertretbar.

E. 8.1

Während die Beschwerdeführerin Nr. 2 diese Einwände im Beschwerdeverfahren nicht erneuert hat, rügt die Beschwerdeführerin Nr. 1 neu, dass von den geplanten Unterflur-Containern übermässige Immissionen ausgehen würden. Nach dem

umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip seien schädliche oder lästige Immissionen so weit zu vermeiden, als dies technisch und betrieblich möglich sei. Die von der Entsorgungsanlage ausgehenden Immissionen müssten aufgrund des Vorsorgeprinzips mit der Wahl eines geeigneteren Standorts reduziert werden. Die Rügen betreffend die unzulässigen Lärm- und Geruchsimmissionen sind neu und im Beschwerdeverfahren daher nicht zu hören (§ 52 Abs. 2 VRG), zumal auch der vorinstanzliche Entscheid keinen Anlass dazu gibt. – Im Übrigen ist die Vorinstanz (Rekursverfahren R1S.2004.05150 der heutigen Beschwerdeführerin Nr. 2) zutreffend davon ausgegangen, dass es sich bei der projektierten Unterflur-Container-Anlage um eine neue ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 2 Abs. 1 LSV handelt, deren Emissionen zu keiner Überschreitung der Planungswerte führen dürfen. Da für die Beantwortung der Frage, ob von einer Unterflur-Container-Anlage unzumutbare Lärmemissionen ausgehen, keine vom Bund festgelegten Belastungsgrenzwerte vorliegen und auch nicht die Belastungsgrenzwerte für andere Lärmarten, wie insbesondere diejenigen für Industrie- und Gewerbelärm hilfsweise angewendet werden (BGE 123 II 325 E. 4d/aa und E. 4d/bb; 123 II 74 E. 4b) können, hat sie die mutmasslichen Emissionen zu Recht aufgrund von Art. 15 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 und Art. 40 Abs. 3 LSV beurteilt. Sie hat die im Zusammenhang mit der geplanten Unterflur-Container-Anlage entstehenden Lärmquellen (Entsorgungs- und Entleerungsvorgang) richtig erfasst und die hiervon ausgehenden Emissionen als für die Bevölkerung zumutbar bewertet; es kann auf die vorinstanzlichen Erwägungen verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG).

E. 8.2

Auch die von derselben Beschwerdeführerin vorgebrachte Rüge betreffend ideelle Immissionen ist neu und deshalb nicht zu hören. Zudem gewährt das öffentliche Baurecht insofern keinen Schutz (Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2003, S. 8-5 f.).

E. 9

Die Beschwerden erweisen sich damit als unbegründet und sind abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang haben grundsätzlich die Beschwerdeführenden gestützt auf § 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 70 VRG die Verfahrenskosten zu tragen. Aus Billigkeitsgründen kann indessen vom Unterlieger- und Verursacherprinzip abgewichen werden (Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 23). Eine solche Abweichung ist vorliegend gerechtfertigt, waren doch die Beschwerdeführenden aufgrund der ungenügend nachgewiesenen Ermessensbetätigung der Bewilligungsbehörde, die auch im Rekursverfahren nicht rechtsgenügend dargelegt wurde, in guten Treuen zur Rechtsmittelergreifung veranlasst. Demgemäss werden die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens unter solidarischer Haftung zur Hälfte den Beschwerdeführenden Nrn. 1 und 2 und zur Hälfte der Beschwerdegegnerin Nr. 1 auferlegt. Eine Parteientschädigung steht den Beschwerdeführenden dagegen nicht zu (§ 70 in Verbindung mit § 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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