

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00118 vom 16. Juli 2008**

ZH Verwaltungsgericht, 2008-07-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2008.00118](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00118)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00118 du 16 juillet 2008

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00118 del 16 luglio 2008

## **Regeste**

Baubewilligung | Plakatwerbbestellen bei einer Arealüberbauung: Bewilligungspflicht, Einordnung und Naturschutz. Auf dem Baugrundstück wurde eine Arealüberbauung bewilligt. Als Ausgleich für die intensive Nutzung und den Wegfall eines Naturschutzobjekts wurde mit der baurechtlichen Bewilligung u.a. die Ausbildung von Mauern und Stützmauern als Drahtschotterkörbe verlangt. Die umstrittenen Plakatwände wurden vor solchen Drahtschotterkörben bereits erstellt (E. 2). Bei einer Arealüberbauung sind wesentliche Abänderungen der Gebäudeaussenhülle oder der Umgebung bewilligungspflichtig (E. 3). Die ästhetische Beurteilung der Vorinstanzen ist zweifellos vertretbar und keineswegs rechtsverletzend. Die Einwendungen der Beschwerdeführenden vermögen keinen anderen Entscheid zu rechtfertigen. Es besteht auch keine rechtsungleiche Behandlung zwischen den Verkehrssignalisationen und den Plakatwerbbestellen, denn diese können nicht miteinander verglichen werden (E. 4). Die Drahtschotterkörbe wurden als Ausgleichsmassnahme nach Art. 18 Abs. 1ter NHG für den Verlust des Naturschutzobjekts festgesetzt. Durch die Plakatwerbeträger wird der ökologische Wert dieser Ausgleichsflächen erheblich vermindert und es ist kein angemessener Ersatz mehr gegeben (E. 5). Abweisung.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

A ,

### **E. 2**

Das Baugrundstück liegt in der Zentrumszone Z6 mit einem Wohnanteil von 0% und ist mit dem Einkaufs- und Freizeitzentrum "Sihlcity" überstellt. Das Projekt wurde als Arealüberbauung gemäss §§ 69 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) bewilligt. Als Ausgleich für die intensive Nutzung des Areals und den Wegfall eines Naturschutzobjektes sind mit der baurechtlichen Bewilligung verschiedene Ausgleichsmassnahmen als Bestandteil des Umgebungsplanes verbindlich erklärt worden, so auch die Ausbildung von Mauern und Stützmauern als Drahtschotterkörbe bzw. bei Betonmauern die Vorlagerung von solchen. Die Bauherrschaft hat unter anderem vor solchen Drahtschotterkörben die hier umstrittenen Plakatwände bereits erstellt.

### **E. 2.1**

B, c/o C,

### **E. 2.2**

D, c/o C,

### **E. 2.3**

E AG, c/o C,

### **E. 2.4**

F,

### **E. 2.5**

G AG, alle vertreten durch RA H, Beschwerdeführende, gegen Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 3. April 2007 erteilte das Amt für Städtebau der Stadt Zürich A unter Auflagen und Bedingungen die baurechtliche Bewilligung für vier Plakatwerbbestellen und verweigerte gleichzeitig die Errichtung von zehn weiteren Plakatwerbbestellen auf dem Grundstück Kat.-Nr. WD 8935 an der Allmendstrasse/Kalanderplatz in Zürich ("Sihlcity"). II. Den gegen die Bauverweigerung eingereichten Rekurs von A und der Miteigentümergeinschaft "Sihlcity", zu welcher B, die D AG, die E AG, F und die G AG gehören, wies die Baurekurskommission I nach Durchführung eines Referentenaugenscheins mit Entscheid vom 22. Februar 2008 ab. III. Gegen diesen Entscheid erhoben A und die Miteigentümergeinschaft "Sihlcity" mit den oben erwähnten Mitgliedern am 26. März 2008 mit gemeinsamer Eingabe Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragten im Wesentlichen die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und die Feststellung, dass die beantragten Plakatwerbbestellen nicht bewilligungspflichtig seien; eventualiter sei die Stadt Zürich anzuweisen, die zehn Plakatwerbbestellen zu bewilligen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragten sie die Durchführung eines Augenscheins. Die Vorinstanz am 8. April und das Amt für Städtebau der Stadt Zürich am 23. Mai 2008 beantragten die Abweisung der Beschwerde, Letztere zudem die Zusprechung einer Parteientschädigung. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Die Beschwerdeführenden beantragen die Durchführung eines Augenscheins. Der Entscheid, ob ein solcher angeordnet werden soll, steht im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache befassten Behörde. Eine dahingehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht ermittelt werden können. Die Durchführung eines Augenscheins ist somit nur geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen auf dem Lokal Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreites beizutragen (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32, mit weiteren Hinweisen). Die Vorinstanz hat am 24. Oktober 2007 im Beisein der Parteien einen Augenschein durchgeführt. Auf das Ergebnis dieses Lokaltermins darf auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren abgestellt werden. Da die überblickbaren örtlichen Verhältnisse aus den Akten, insbesondere den fotografischen Dokumentationen und den Plänen, hinreichend ersichtlich sind, erübrigt sich ein verwaltungsgerichtlicher Augenschein.

### **E. 3**

Die Beschwerdeführenden bestreiten zunächst die Bewilligungspflicht für die Plakatwerbeträger.

#### **E. 3.1**

Von Bundesrechts wegen erstreckt sich die baurechtliche Bewilligungspflicht gemäss Art. 22 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) auf

mindestens "jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellungen über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen" (BGE 123 II 256 E. 3). Entscheidend ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ob mit der fraglichen baulichen Massnahme nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 120 Ib 379 E. 3c). Der bundesrechtliche Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen kann von den Kantonen weiter, nicht aber enger gefasst werden. § 309 Abs. 1 PBG stellt auf Gesetzesstufe einen detaillierten Katalog bewilligungspflichtiger baulicher Massnahmen auf, wozu gemäss lit. m insbesondere auch Reklameanlagen gehören.

### **E. 3.2**

Die Vorinstanz erwog diesbezüglich, die Plakate seien entweder vom Sihlufertweg, bei der Ein- und Ausfahrt in bzw. von der Parkgarage bzw. von der parallel zur Allmendstrasse verlaufenden Verbindung für Fussgänger und Velofahrer allesamt wahrnehmbar. Als demgemäss von allgemein zugänglicher Stelle aus einsehbar, erwiesen sich die Reklameanlagen als bewilligungspflichtig (Entscheid der Vorinstanz, E. 3). Die Beschwerdeführenden sind demgegenüber der Ansicht, eine Plakatwerbbestelle sei nur dann als Reklameanlage bewilligungspflichtig, wenn sie von der öffentlichen Strasse gut einsehbar sei, was für die hier umstrittenen Plakatwerbbestellen nicht zutrefte. Die Überbauung "Sihlcity" wurde als Arealüberbauung gemäss § 71 PBG bewilligt. Die damit ermöglichte, im privaten Interesse liegende Abweichung von der Regelbauweise, insbesondere die Erhöhung der Ausnützung, ist nur gerechtfertigt, wenn die Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung besonders gut gestaltet sind. Bei einer Arealüberbauung sind deshalb wesentliche Abänderungen der Gebäudeaussenhülle oder der Umgebung bewilligungspflichtig. Es besteht ein Interesse daran, dass vorgängig geprüft wird, ob der gewährte Arealüberbauungsbonus nach wie vor gerechtfertigt ist. Die nachträgliche Erstellung von Plakatwerbbestellen wirkt sich in gestalterischer Hinsicht erheblich auf die Umgebungsgestaltung der Arealüberbauung aus und ist somit bewilligungspflichtig. Ob die Plakatwände vom öffentlichen Grund aus einsehbar sind oder nicht, ist nicht entscheidend. Anzumerken bleibt immerhin, dass die Bauvorschriften auch dann eingehalten werden müssten, wenn das Bauvorhaben als nicht bewilligungspflichtig angesehen würde (§ 2 Abs. 2 Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997).

### **E. 4**

Die Beschwerdeführenden bringen vor, die Vorinstanzen hätten die Baubewilligung zu Unrecht gestützt auf § 71 Abs. 1 PBG verweigert.

#### **E. 4.1**

Gemäss § 71 PBG müssen bei Arealüberbauungen Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein (Abs. 1). Bei der Beurteilung sind insbesondere folgende Merkmale zu beachten: Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung; kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude; Lage, Zweckbestimmung, Umfang und Gestaltung der Freiflächen; Wohnlichkeit und Wohnhygiene; Versorgungs- und Entsorgungslösung; Art und Grad der Ausrüstung (Abs. 2). Die Vorinstanz hat die dazu

entwickelte Praxis grundsätzlich zutreffend dargestellt (Entscheid der Vorinstanz, E. 4), sodass darauf verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Als Sondervorschrift für Arealüberbauungen geht § 71 PBG der allgemeinen Gestaltungsnorm von § 238 PBG vor. Abs. 1 von § 71 PBG umschreibt die Anforderungen an Arealüberbauungen mit unbestimmten Rechtsbegriffen, die der Baubehörde einen von der Rekursinstanz zu respektierenden Beurteilungsspielraum öffnen. Dieser wird durch Abs. 2 insoweit konkretisiert, als in einer nicht abschliessenden Aufzählung die massgeblichen Beurteilungskriterien genannt werden (VGr, 9. April 2003, BEZ 2003 Nr. 22; Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2003, Rz. 3-19). Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe ist eine vom Verwaltungsgericht gemäss § 50 VRG grundsätzlich überprüfbare Rechtsfrage; soweit jedoch der Entscheid besondere Kenntnisse oder Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen voraussetzt, greift das Verwaltungsgericht solange nicht ein, als die Auslegung der Verwaltungsbehörden als vertretbar erscheint. Soweit der Verwaltungsbehörde ein Ermessensspielraum zusteht, kann das Verwaltungsgericht ohnehin nur nach Massgabe von § 50 Abs. 2 lit. c VRG einschreiten (vgl. zur Abgrenzung von Ermessen und Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts: Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2. A., Zürich 1999, § 50 N. 77 und 84). Gemäss § 20 Abs. 1 VRG können im Rekursverfahren alle Mängel des Verfahrens und der angefochtenen Anordnung überprüft werden. Auf Grund der Gemeindeautonomie bestehen aber auch für die Rekursinstanzen Beschränkungen der Prüfungsbefugnis, und zwar unter anderem dort, wo das kantonale Recht den Gemeinden bei der Anwendung kantonaler Bestimmungen eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 19). Eine solche anerkennt die Rechtsprechung bei der Anwendung von § 238 PBG über die Einordnung von Bauvorhaben in die bauliche und landschaftliche Umgebung (RB 1979 Nr. 10, RB 1970 Nr. 12); sie ist aber auch bezüglich § 71 PBG betreffend Arealüberbauungen zu beachten, wo unter anderem ebenfalls Fragen der baulichen Gestaltung und der Einordnung in das vorhandene Ortsbild zu beurteilen sind und überdies das kantonale Recht der Gemeinde bezüglich der bei der Beurteilung zu beachtenden Merkmale und ihrer Gewichtung ausdrücklich einen Beurteilungsspielraum öffnet (VGr, 22. Februar 2006, VB.2005.00583, E. 4.2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdegegnerin erwog in der Bauverweigerung, das Projekt "Sihlcity" müsse gemäss § 71 PBG erhöhte Anforderungen erfüllen, was sich selbstverständlich auch auf die Gestaltung der Aussenräume und Freiräume beziehe. Das dichte, urbane Projekt "Sihlcity" sei diesbezüglich sorgfältig entwickelt worden und weise hochwertige Aussenräume und gut nutzbare, attraktive Freiräume aus. Neben den urbanen städtischen Binnenräumen sei auf eine besonders hochwertige Gestaltung der Übergangsbereiche von der insularen Bebauungsform zur Landschaft geachtet worden. Die naturnahe Gestaltung und der geforderte ökologische Ausgleich seien im Übergang dreiseitig, auf unterschiedliche Art im Bezug zum Kontext eingelöst; gegen Osten im Übergang zum Sihlufer in Einklang zum "Leitbild Sihlraum", gegen Süden mit der Gestaltung der Drahtschotterkörbe, dem Retentionsbecken zu den Familiengärten, und gegen Westen zur SZU-Linie mit Stützmauern aus Drahtschotterkörben begleitet von einer Baumallee mit teils extensiven Begrünungstreifen. Gegen Norden bestimme der Alpha-Platz als Auftakt den Zugang zu "Sihlcity". Die Konzeption und Ausführung weise als Ganzes eine sehr hohe gestalterische

Qualität aus und eine sorgfältige Detaillierung und Materialisierung. Im südlichen Übergangsbereich überspiele die künstliche landschaftsarchitektonische Gestaltung geschickt die topografisch schwierige Situation der vertieften Parkingzufahrt. Die versetzten Drahtschotterkörbe würden eine selbstverständliche Verwebung der Verkehrsbauwerke mit dem bestehenden Landschaftsraum schaffen. Die beabsichtigte Wirkung des hineinfließenden Landschaftsraumes werde mit den Plakatwänden in der Wirkung zerstört. Mit der beabsichtigten Plakatierung fliesse die Konsumwelt in den Landschaftsraum und es entstehe eine unbefriedigende Situation. Die Plakatwände beeinträchtigten die gestalterische Qualität der Landschaftsgestaltung massiv und seien deshalb nicht akzeptabel. Diesen Ausführungen fügte die Vorinstanz hinzu, mit Steinen gefüllte Gitterkörbe eigneten sich hervorragend als Gestaltungselemente und wirkten natürlich und schöner als jede massive Verbauung. Wie die Vorinstanz in diesem Zusammenhang zu Recht ausgeführt habe, werde die topografisch schwierige Situation der vertieften Zufahrt zur Parkgarage dadurch geschickt überspielt, und es habe eine selbstverständliche Verwebung der Verkehrsbauwerke mit dem bestehenden Landschaftsraum geschaffen werden können. Die fraglichen Plakatwerbbestellen stünden nun allesamt vor solchen Mauern aus Natursteinen, die als Teile des natürlichen Landschaftsraumes zu verstehen seien. Sie liessen einen gestalterischen Bezug zur Umgebungsgestaltung der Arealüberbauung, die wie diese selbst auch erhöhten Anforderungen zu genügen habe, nicht erkennen. Vielmehr werde die mit den Drahtschotterkörben angestrebte Wirkung mit der vorgelagerten Plakatierung wieder zerstört. Die Vorinstanz habe demgemäss ihr Ermessen nicht überschritten, wenn sie eine Plakatierung an den fraglichen Stellen eine erhöhte Rücksichtnahme im Sinne von § 71 PBG abgesprochen habe.

#### **E. 4.3**

Die Auffassung der Vorinstanzen, die durch die bei den Akten liegenden Fotos bestätigt wird, ist zweifellos vertretbar und keineswegs rechtsverletzend. Die Einwendungen der Beschwerdeführenden vermögen keinen anderen Entscheid zu rechtfertigen. Dass die Mauern mit Drahtschotterkörben, vor denen die Plakatwerbbestellen angebracht wurden, einen Betonsockel aufweisen und durch Betonunterteilungen in einzelne Kästen unterteilt sind, vermag an deren gestalterischem Wert in der Übergangszone zwischen der Überbauung und der Landschaft nichts zu ändern. Nachdem die Vorinstanzen bereits mit Bezug auf die landschaftliche Umgebung zum Schluss kamen, dass sich die Plakatträger nicht hinreichend einordneten, durften sie die bauliche Umgebung ausser Acht lassen. Die ebenfalls vor den Drahtschotterkörben angebrachten Verkehrstafeln sind für die Orientierung der Besucher, die mit dem Auto anreisen, notwendig. Sie stellen in Bezug auf die Gestaltung ein "notwendiges Übel" dar und sind hinzunehmen. Dies hat aber keineswegs zur Folge, dass der sorgfältig gestaltete Übergangsbereich zwischen der Überbauung und der Landschaft zusätzlich "durch Profanes gestört werden kann", wie die Beschwerdeführenden geltend machen. Es besteht auch keine rechtsungleiche Behandlung zwischen den Verkehrssignalisationen und den Plakatwerbbestellen, denn diese können nicht miteinander verglichen werden: Während Reklameanlagen dem Werbezweck dienen und dementsprechend möglichst auffallend gestaltet werden, haben Wegweiser lediglich orientierende Funktion und zeichnen sich durch eine zurückhaltende Gestaltung aus.

#### **E. 5**

Die Vorinstanzen haben demnach die Bewilligung der zehn Plakatwerbeträger zu Recht aus gestalterischen Gründen abgelehnt. Eine Verweigerung hätte sich jedoch auch im Hinblick auf den Naturschutz gerechtfertigt.

### **E. 5.1**

Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichen Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen (Art. 18 Abs. 1 ter NHG). Werden schutzwürdige Lebensräume beeinträchtigt, ist es auch im Rahmen der Interessenabwägung nicht zulässig, auf die notwendigen Massnahmen nach Art. 18 Abs. 1 ter NHG ganz oder teilweise zu verzichten (vgl. Bruno Kägi/Andreas Stalder/Markus Thommen, Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Hrsg.), Leitfaden Umwelt Nr. 11, Bern 2002, S. 38).

### **E. 5.2**

Durch den Bau der Arealüberbauung ist ein kommunales Naturschutzobjekt verloren gegangen. Deshalb wurden unter anderem die Drahtschotterkörbe und die partiell vorgelagerten Drahtschotterkörbe bei Betonmauern als Ausgleichsmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1 ter NHG für den Verlust des Naturschutzobjekts festgesetzt. Wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort überzeugend dargelegt hat, ist die Zerstörung des kommunalen Inventarobjekts im damaligen Bauentscheid nur mit den damals festgesetzten Ersatzmassnahmen in Kauf genommen worden. Die ursprüngliche Bodenfunktion ist mit den getroffenen Ersatzmassnahmen nur zu 40 % abgedeckt. Mit den Plakatwerbeträgern wird immerhin eine Fläche von mindestens 15 % der Drahtschotterkörbe als Ersatzmassnahme beeinträchtigt. Dadurch wird der ökologische Wert dieser Ausgleichsflächen erheblich vermindert und ein angemessener Ersatz für das zerstörte Biotop gemäss Art. 18 Abs. 1 ter NHG ist nicht mehr gegeben. Ob die Drahtschotterkörbe bereits selbst ein schutzwürdiges Biotop darstellen, ist entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden nicht relevant und es ist keine Interessenabwägung erforderlich.

### **E. 6**

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin Nr. 1 zur Hälfte und den Beschwerdeführenden Nrn. 2.1-2.5 zu je 1/10 und unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Sie sind überdies zu einer Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'000.- an die Beschwerdegegnerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 lit. b VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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