

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00557 vom 17. Dezember 2015**

ZH Verwaltungsgericht, 2015-12-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2015.00557](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00557)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00557 du 17 décembre 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00557 del 17 dicembre 2015

## **Regeste**

Baubewilligung | Rote Fabrik: Rüge der Befangenheit des Hochbaudepartementsvorstehers im Baubewilligungsverfahren, Zulässigkeit von Fassadeneingriffen. Der Vorsteher des Hochbaudepartements ist vom Bauvorhaben im Vergleich zu den anderen Mitgliedern der Baubewilligungsbehörde bloss insofern stärker betroffen, als eine ihm unterstellte Amtsstelle das Baugesuch eingereicht hat. Eine solche indirekte Betroffenheit genügt indessen nicht (E. 3.2). Die Fassade würde sich nach der Realisierung des Umbauprojekts optisch ganz anders präsentieren als bisher – und das bei einem Gebäudeensemble, dessen Fassade sogar namensgebend wurde. Solche Modifikationen des Erscheinungsbildes dürfen nicht leichthin, sondern erst nach fundierten denkmalpflegerischen Abklärungen bewilligt werden. Im besonderen Masse gilt dies, wenn – wie hier mit der Entfernung von Rautenmusterziegelsteinen – unwiederbringlich Originalbausubstanz entfernt werden soll. Dieser bauliche Eingriff setzt sich über die im Detailinventar umschriebene Empfehlung hinweg, wonach die Dekorationselemente der Roten Fabrik umfassend ("integral") zu erhalten seien. Vorliegend ist unklar, welcher kunsthistorische Stellenwert dem Rautenmuster beizumessen ist. Diese Frage ist durch eine Fachperson im Bereich der Denkmalpflege abzuklären (E. 4.4). Teilweise Gutheissung und Rückweisung an das Baurekursgericht.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Stadt Zürich, vertreten durch Immobilien-Bewirtschaftung der Stadt Zürich,

### **E. 2**

Bausektion der Stadt Zürich,

### **E. 2.1**

Die Beschwerdegegnerin 1 ist Eigentümerin der in Zürich-Wollishofen in Seenähe gelegenen Roten Fabrik. Die Rote Fabrik ist ein aus den 1890er-Jahren stammendes Gebäudeensemble, welches den Trakt A (ehem. Verwaltung), B (ehem. Fabrikation) und C (ehem. Heizzentrale) umfasst. Der Trakt B liegt auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01. Er besteht aus den beiden zusammengebauten Gebäuden Seestrasse 407 und 409. Vom Bauvorhaben direkt betroffen ist einzig das Gebäude Seestrasse 407, weshalb sich nachstehenden Ausführungen auf dieses Gebäude beziehen. Das zweigeschossige Gebäude Seestrasse 407 wurde 1892 errichtet. Es diente ursprünglich der mechanischen Seidenstoffweberei; heute sind in diesem Teil der Roten Fabrik Künstlerateliers und die sogenannte Aktionshalle für Konzerte untergebracht. Das Gebäude Seestrasse 407 ist 57 Meter lang und 21 Meter breit, wobei die längere Westseite parallel zur Seestrasse verläuft. Diese Westfassade wurde in

der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts umgestaltet: Ursprünglich zierten sogenannte Blendfenster den Obergeschossbereich der Fassade. Diese Blendfenster wurden zu einem nicht näher bekannten Zeitpunkt aufgebrochen und in die Öffnungen richtige Fenster eingesetzt. Weiter errichtete man in den 1950er-Jahren auf dem Flachdach des Gebäudes Seestrasse 407 eine eingeschossige Dachaufstockung. Diese Aufbaute verläuft bündig zur Nord- und Westfassade des Gebäudes Seestrasse 407; sie reicht bis zum Gebäude Seestrasse 409 heran und weist eine Nord-Süd-Ausdehnung von 16 Metern auf.

## **E. 2.2**

Am 11. Mai 2012 brach in der Dachaufbaute ein Feuer aus. Der Brand führte zu deren teilweisen Zerstörung. Der genaue Umfang des Schadens und insbesondere die Frage, ob ein Wiederaufbau möglich ist, ist zwischen den Parteien umstritten. Die Beschwerdegegnerin 1 möchte die beschädigte Dachaufbaute nicht wiederherstellen, sondern durch eine neue Dachaufbaute ersetzen. Dieses Neubauprojekt soll wie die alte Dachaufbaute ebenfalls bündig zur Nord- und Westfassade des Gebäudes Seestrasse 407 verlaufen und bis zum Gebäude Seestrasse 409 reichen. Im Unterschied zur alten Dachaufbaute soll die neue Aufbaute nur noch 10 statt 16 Meter breit sein, dafür nicht nur ein, sondern zwei Geschosse hoch sein. Gleichzeitig sollen die in den Blendfenstern des Obergeschosses nachträglich eingebauten Fensteröffnungen wieder verschlossen werden. Ebenfalls zugemauert werden sollen die im Erdgeschoss vorhandenen Fenster.

## **E. 3**

Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerinnen, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Die Bausektion des Stadtrates der Stadt Zürich erteilte am 6. Januar 2015 der Stadt Zürich, vertreten durch die Immobilien-Bewirtschaftung, die Bewilligung für die Aufstockung und den Umbau eines Teiltraktes der sogenannten "Roten Fabrik". Das Baugrundstück Kat.-Nr. 01 liegt an der Seestrasse 407 und 409 in Zürich-Wollishofen. Mit gleichzeitig eröffneter Verfügung vom 8. Oktober 2014 erteilte sodann die Baudirektion des Kantons Zürich für das Bauvorhaben die heimatenschutz-, konzessions- und umweltschutzrechtliche Bewilligung. II. Dagegen rekurierten am 11. Februar 2015 A, C und B sowie D an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Dieses hiess am 10. Juli 2015 den Rekurs teilweise gut (Disp.-Ziff. I Abs. 1) und ordnete an, dass verschiedene lärmindernde Massnahmen auszuführen seien (Disp.-Ziff. I Abs. 2 f.). Im Übrigen wies das Baurekursgericht den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat (Disp.-Ziff. I Abs. 4). Ein Gesuch um Berichtigung des Protokolls wies es ab (Disp.-Ziff. II). Die Rekurskosten auferlegte es zu je 1/20 der Bausektion der Stadt Zürich sowie der Stadt Zürich und zu je 3/10 A, C und B sowie D (Disp.-Ziff. III). Umtriebsentschädigungen sprach es keine zu (Disp.-Ziff. IV). III. Am 14. September 2015 führten A, C und B sowie D Beschwerde beim Verwaltungsgericht und stellten folgende Anträge: "1. Es sei, unter Aufhebung der Ziffern I, Abs. 4, sowie III. und IV. des Entscheides der Vorinstanz, die Baubewilligung in der vorliegenden Form zu verweigern; eventualiter sei diese Sache zur Einholung eines Fachgutachtens der KDK, welches insbesondere auch die wichtige Zeugeneigenschaft beurteilt, und Ergänzung des Lärmgutachtens bezüglich der Sekundärimmission an die Bausektion der Stadt Zürich zurückzuweisen; subeventualiter sei diese Sache zur genaueren Abklärung des Schutzzumfanges des kantonalen Schutzobjektes an die Baudirektion zurückzuweisen, subeventualiter sei die Baubewilligung mit konkreten Vorsorgemassnahmen bezüglich der Primär- und vor allem der Sekundärimmissionen der Veranstaltungen i.S. des USG zu ergänzen. 2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge inkl.

MWSt zulasten der Rekursgegner." Weiter stellten A, C und B sowie D folgende Verfahrensanhträge: "1. Es sei vom VG ein Gutachten der KDK (kantonalen Denkmalpflegekommission) einzuholen. 2. Es sei ein verwaltungsgerichtlicher Augenschein durchzuföhren." Das Baurekursgericht beantragte am 6. Oktober 2015, die Beschwerde abzuweisen. Mit demselben Schluss liess sich am 19. Oktober 2015 die Bausektion der Stadt Zürich vernehmen. Die Stadt Zürich beantragte am 5. November 2015 ebenfalls, die Beschwerde abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten von A, C und B sowie D. Dazu nahmen die genannten Personen am 20. November 2015 Stellung. Die Kammer erwägt: 1. Wie weiter unten aufzuzeigen sein wird, ist das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen. Damit erübrigt sich die Einholung des beantragten Gutachtens sowie die Durchführung des verwaltungsgerichtlichen Augenscheins. 2.

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeföhrenden rügen zunächst die Befangenheit eines Mitglieds der lokalen Baubewilligungsbehörde. Der angefochtene Bauentscheid sei von der Bausektion der Stadt Zürich, bestehend aus den Stadträten E, F und G, gefällt worden, und zwar auf Antrag der Immobilien-Bewirtschaftung der Stadt Zürich. Diese Immobilien-Bewirtschaftung bilde ihrerseits eine Unterabteilung des Hochbaudepartements, welches wiederum Stadtrat E unterstehe. Stadtrat E habe in seiner Funktion als Mitglied der Baubehörde unmöglich völlig ausblenden können, dass eine seiner unterstellten Abteilungen ein Baugesuch gestellt habe. Es sei schlichtweg undenkbar, dass der Hochbauvorsteher ein Baugesuch einer ihm selbst unterstellten Abteilung in seiner Funktion als Mitglied der Bausektion abweise. Da die Beurteilung des Baugesuchs faktisch nicht mehr ergebnisoffen gewesen sei, greife die Generalklausel wie sie in § 5a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) enthalten sei.

### **E. 3.2**

Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts darf ein Behördenmitglied eines Gemeinwesens bei der Erteilung einer Baubewilligung für dieses Gemeinwesen mitwirken. Die Zuständigkeit der örtlichen Baubehörde gemäss § 318 PBG bringt es mit sich, dass diese örtliche Baubehörde auch über Baugesuche zu entscheiden hat, in denen die Gemeinde selbst als Bauherrin auftritt (RB 1997 Nr. 103; VGr, 27. Januar 2010, VB.2009.00596, E. 5.2.2 ). Als Folge dieser Kompetenzordnung war die Baubewilligungsbehörde der Stadt Zürich nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, über das Bauvorhaben der Stadt Zürich zu befinden. Ihre Mitglieder hätten bloss dann in den Ausstand treten müssen, wenn sie im Sinn von § 5a Abs. 1 VRG befangen gewesen wären. Vorliegend deutet nichts auf eine solche Befangenheit – insbesondere von Stadtrat E – hin. Stadtrat E hat nämlich kein erkennbares persönliches Interesse am Schicksal der Roten Fabrik. Letzteres wird denn nicht einmal in der Beschwerde selbst behauptet. Stadtrat E ist vom Bauvorhaben im Vergleich zu den anderen Mitgliedern der Baubewilligungsbehörde bloss insofern stärker betroffen, als eine ihm unterstellte Amtsstelle das Baugesuch eingereicht hat. Eine solche indirekte Betroffenheit genügt indessen nicht. Anders zu entscheiden hiesse, den Mitgliedern eine Baubewilligungsbehörde sämtliche weiteren baubezogenen Aufgaben im Gemeinwesen zu untersagen und sie auf die alleinige Bewilligungstätigkeit zurückzubinden. Für einen derart weitgehenden Eingriff in die kommunale Organisationshoheit fehlt indessen die normative Grundlage. Entsprechend bleibt es beim Grundsatz, wonach Gemeinwesen bzw. deren Exekutivmitglieder über ihre eigenen Bauvorhaben befinden dürfen, ohne dass dies einen Ausstandsgrund begründet.

#### **E. 4.1**

In materiell-rechtlicher Form bringen die Beschwerdeführenden gegen das Bauvorhaben unter anderem Folgendes vor: Die Fassade weise raffiniert verzierte Backsteine auf, welche zwischen den zu verschliessenden Fenstern lägen und sich je nach Blickwinkel völlig anders darstellen würden. Die Bauherrschaft wolle nun genau diese wertvollen Dekorationselemente an der prominenten Strassenfassade herausbrechen. Dieses Entfernen des optisch verspielten Sichtmauerwerks verletze krass den Schutzzweck, welcher die Erhaltung aller Dekorationselemente aus der Bauzeit vorschreibe. Es handle sich hierbei nämlich um aussergewöhnlich wichtige Zeugen der besonderen Fassadengestaltung, durch welche sich dieser Bau von einem nur drei Jahre jüngeren anderen Hochbau unterscheide. Auch die Zumauerung der Souterrainfenster mindere die Zeugeneigenschaft der Fassade. Da Blendnischen in verschiedenen Architekturperioden recht oft vorkämen, treffe die Behauptung der Vorinstanz keineswegs zu, die ehemalige Zweistöckigkeit des Hallenbaus könne auch noch nach der Zumauerung erkannt werden.

#### **E. 4.2**

Der Regierungsrat nahm am 12. August 1981 die Rote Fabrik zusammen mit weiteren in der Stadt Zürich gelegenen Bauten ins Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung auf (RRB Nr. 3048/1981). Dieser Regierungsratsbeschluss nennt allerdings weder die Gründe der Unterschutzstellung, noch äussert er sich zum Schutzzumfang. Im Jahr 1996 erstellte die Kantonale Denkmalpflege Zürich ein Detailinventar der Roten Fabrik, welches sie 2006 überarbeitete. Dieses Detailinventar wurde bis heute nie förmlich in Kraft gesetzt. Gleichwohl sind die entsprechenden Feststellungen und Empfehlungen im vorliegenden Verfahren zu beachten, stammen sie doch von einer sachkundigen Behörde und beruhen sie auf eingehenden baugeschichtlichen Abklärungen. Das Detailinventar umschreibt den Schutzzweck wie folgt: "Integrale Erhaltung des Kulturzentrums Rote Fabrik [...] soweit es sich um historische Bau-, Ausstattungs- und Dekorationselemente, um historische Interieurs bzw. um originale Raum-, Treppen und Konstruktionsstrukturen sowie Dachstühle und Dachaufbauten handelt. Kein Ausbau der Dachgeschosse und des Hinterhofes."

#### **E. 4.3**

Die Westfassade des Gebäudes Seestrasse 407 ist sowohl im Erd- wie auch im Obergeschoss befenstert. Wie oben dargelegt, bildeten Obergeschossfenster nicht Bestandteil der ursprünglichen Fabrikbaute. Vielmehr wurden die Fenster erst nachträglich in die ursprünglich als Blendfenster konzipierten Fassadenelemente eingebaut. Zwischen diesen später herausgebrochenen Fensteröffnungen finden sich auf der Backsteinmauer Überreste eines ursprünglich die ganze Gebäudefassade schmückenden Rautenmusters. Die Bauherrschaft möchte die Fensteröffnungen schliessen. Gleichzeitig beabsichtigt sie, die zwischen den Fensteröffnungen befindlichen Backsteine (und damit auch das Rautenmuster) zu entfernen. Anstelle der Fensteröffnungen und der Rautenmusterbacksteine sollen mehrere grossflächige Steingitterfenster in die Fassade eingesetzt werden. Hinter diesen Steingitterfenstern verdeckt soll die Belüftungsanlage der Aktionshalle für Konzerte montiert werden.

#### **E. 4.4**

Entgegen der Vorinstanz führen die geschilderten baulichen Massnahmen nicht bloss zu einer "gewisse[n] Änderung der Strassenfassade des streitbetroffenen Gebäudes". Vielmehr

wird sich die Fassade nach der Realisierung des Umbauprojekts optisch ganz anders präsentieren – und das bei einem Gebäudeensemble, dessen Fassade sogar namensgebend wurde. Solche Modifikationen des Erscheinungsbildes dürfen nicht leichthin, sondern erst nach fundierten denkmalpflegerischen Abklärungen bewilligt werden. Im besonderen Masse gilt dies, wenn – wie hier mit der Entfernung der Rautenmusterziegelsteinen – unwiederbringlich Originalbausubstanz entfernt werden soll. Dieser bauliche Eingriff setzt sich über die im Detailinventar umschriebene Empfehlung hinweg, wonach die Dekorationselemente der Roten Fabrik umfassend ("integral") zu erhalten seien. Vorliegend ist unklar, welcher kunsthistorische Stellenwert dem Rautenmuster beizumessen ist. Ob dieses Zierelement fabrikgeschichtlich tatsächlich derart einzigartig ist, wie die Beschwerde geltend macht, oder ob dies nicht der Fall ist, lässt sich aufgrund der Akten nicht mit der nötigen Sicherheit beurteilen. Auch der vorinstanzliche Entscheid äussert sich nicht zu dieser zentralen Frage. Vielmehr lässt er es bei der nicht näher begründeten Mutmassung bewenden, solche gleichartigen Backsteine seien kaum noch erhältlich. Dies mag zutreffen. Indessen steht vorliegend nicht nur das Zumauern der Fensteröffnung mit neuen Backsteinen bzw. die Wiederherstellung der Blendfenster zur Diskussion. Vielmehr geht es darum, ob das noch vorhandene Rautenmuster zwischen diesen Fenstern und damit die originalen Backsteine erhalten oder durch ein Steingitter ersetzt werden soll. Um die Frage nach dem denkmalpflegerischen Wert des Musters beantworten zu können, braucht es denkmalpflegerisches Spezialwissen, das dem Verwaltungsgericht fehlt. Zwar könnte auch das Verwaltungsgericht gemäss § 7 Abs. 1 VRG ein entsprechendes Gutachten in Auftrag geben. Indessen sollten ungenügende Sachverhaltsabklärungen und ästhetisch-denkmalpflegerische Würdigungen wenn immer möglich durch eine Instanz, die über volle Kognition verfügt, durchgeführt werden.

#### **E. 4.5**

Nach dem Gesagten ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Ein Experte oder eine Expertin aus dem Bereich der Denkmalpflege hat sich eingehend mit den Fassaden der Roten Fabrik zu befassen. Dabei muss sie bzw. er mindestens folgende Fragen beantworten: Welche Bestandteile der Gebäudefassade Seestrasse 307 sind schützenswert und müssen deshalb unverändert erhalten bleiben? Zählt insbesondere auch das Rautenmuster zu diesen schützenswerten Fassadenelementen? Welche Auswirkungen haben die geplanten baulichen Massnahmen, namentlich die geplanten Steingitter und die zweigeschossige Dachaufbaute, auf das Erscheinungsbild der Fassade? Gestützt auf die entsprechenden gutachterlichen Feststellungen hat das Baurekursgericht anschliessend einen neuen Entscheid zu fällen.

#### **E. 5**

Sollte die Fachperson zum Schluss gekommen, die Steingitterverkleidungen dürften nicht wie geplant realisiert werden, müsste die Fassade überarbeitet werden. Von der Fassadengestaltung wiederum hängt es ab, ob das Bauvorhaben die Lärmgrenzwerte einhält, soll sich doch dort auch die Lüftungsanlage befinden. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht sachgerecht, im vorliegenden Verfahren auf die weiteren von den Beschwerdeführenden vorgebrachten Rügen einzugehen.

#### **E. 6**

Kann eine Rückweisung zu einer vollständigen Gutheissung des Antrags führen, gilt – besondere Umstände vorbehalten – die beschwerdeführende Person mit Blick auf die

Kosten- und Entschädigungsfolgen als obsiegend (BGr, 28. April 2014, 2C\_846/2013, E. 3.2 f.). Ausgangsgemäss sind somit die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdegegnerinnen zu je einem Drittel aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerinnen sind überdies zu einer Parteientschädigung an die privaten Beschwerdeführenden zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint für das Beschwerdeverfahren eine Entschädigung von insgesamt Fr. 2'400.-.

#### **E. 7**

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor. Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2). Die vorliegende Rückweisung ist daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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