

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00408 vom 28. Februar 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-02-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00408

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00408 du 28 février 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00408 del 28 febbraio 2019

Regeste

Baubewilligung | Bewilligung einer Indach-Photovoltaikanlage auf kantonal und kommunal inventarisiertem Gebäude in einem durch das ISOS geschützten Weiler; ungenügende Feststellung des Sachverhalts. Im Kanton Zürich ist eine Bewilligungspflicht für Solaranlagen in Kernzonen vorgesehen; eine solche ist auch für Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung vorgeschrieben (E. 3.1.2). Eine negative Präjudizierung für die Folgeentwicklung eines geschützten Ortsbilds durch die Bewilligung einer Solaranlage ist nicht auszuschliessen (E. 3.2). Eine Solaranlage in einem durch das ISOS geschützten Weiler mit Erhaltungsziel A darf ein solches Schutzobjekt nicht wesentlich beeinträchtigen (E. 3.3.1). Die kantonale oder kommunale Inventarisierung begründet eine Vermutung der Schutzwürdigkeit der verzeichneten Objekte, mit der sich die zuständige Behörde auseinanderzusetzen hat. Ist ein im ISOS enthaltenes Schutzobjekt bei der Erteilung einer kommunalen Baubewilligung tangiert, ist eine Interessenabwägung im Licht der Heimatschutzinteressen vorzunehmen (E. 3.3.2). Die Frage nach der Beeinträchtigung überwiegender öffentlicher Interessen im Zusammenhang mit der Inventarisierung lässt sich nicht ohne Kenntnis der Qualität des Schutzobjekts beurteilen. Relevant ist die optische Wirkung aus der Nähe sowie aus der Ferne. Der diesbezügliche Sachverhalt erweist sich als nicht ausreichend festgestellt (E. 3.3.3 f.; E. 3.4). Teilweise Gutheissung und Rückweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der Beschwerde zuständig und der Beschwerdeführer ist gemäss § 338b des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

grosse Indach-Photovoltaikanlage zu erstellen. Das streitbetroffene Gebäude liegt in der Kernzone KC und befindet sich innerhalb des Perimeters des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) mit Erhaltungsziel A (s. Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 [VISOS]). Weiter ist es im kommunalen Inventar der Denkmalschutzobjekte mit dem Schutzzweck "Erhaltung von Stellung, Volumen und Erscheinungsbild" aufgeführt und schliesslich auch im kantonalen Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung enthalten, wonach das

Gebäude eine "prägende Firstrichtung" besitzt und seine Südostfassade eine "wichtige Begrenzung von Strassen-, Platz- und Freiräumen" darstellt.

E. 3

Der Beschwerdeführer macht geltend, die geplante Anlage stelle eine unzulässige Beeinträchtigung des geschützten Gebäudes und namentlich auch des national geschützten Weilers dar. Insbesondere habe die Vorinstanz den Begriff der "Wesentlichkeit" der Beeinträchtigung des Schutzobjekts unrichtig ausgelegt, die gebotene Interessenabwägung unrichtig vorgenommen bzw. das Schutzziel nicht korrekt berücksichtigt, den Sachverhalt falsch festgestellt und namentlich die Einholung eines Fachgutachtens zu Unrecht unterlassen.

E. 3.1

Gestützt auf die im Rahmen eines Augenscheins gemachten Wahrnehmungen führte das Baurekursgericht aus, die streitbetreffene Solaranlage sei im Hinblick auf den Ortsbildschutz von untergeordneter Bedeutung, da sie nur von wenigen Stellen aus sichtbar und zurückhaltend gestaltet sei. In denkmalpflegerischer Hinsicht stelle die blosser Änderung der Materialisierung der Dachhaut keinen schwerwiegenden Eingriff in die Bausubstanz dar; diese bleibe abgesehen von den Ziegeln vollständig erhalten (E. 6.1 f.). Der Beschwerdeführer bringt vor, der Sachverhalt sei diesbezüglich falsch festgestellt und die Wesentlichkeit der Beeinträchtigung verkannt worden: Die Dächer der streitbetreffenen und der weiteren Liegenschaften des Weilers seien aus einer Distanz von 300 bis 500 Metern als Ortsbild gut sichtbar und die abweichende Eindeckung eines der Dächer wäre geeignet, die Einheitlichkeit des Gesamtbilds wesentlich zu beeinträchtigen. Weiter verdecke zwar ein Ahorn das Dach der Liegenschaft teilweise, dies gelte jedoch nur im Sommer und nur solange der Ahorn an dieser Stelle tatsächlich belassen würde. Zudem käme es zu einer starken Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes des Gebäudes, wenn die bestehenden traditionellen Biberschwanzziegel durch Solarmodule ersetzt würden.

E. 3.1.1

Dem Beschwerdeführer ist darin zuzustimmen, dass eine Wesentlichkeit der Beeinträchtigung des ISOS-Schutzobjekts, welche gemäss Art. 18a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) die Erteilung einer Baubewilligung verunmöglicht, nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden kann. Das Bundesgericht hielt im Zusammenhang mit einer 15 m² grossen Solaranlage in einem national geschützten Ortsbild jedenfalls fest, die fragliche Gemeinde habe mit der Bejahung der Wesentlichkeit der Beeinträchtigung ihren Ermessensspielraum bezüglich der ästhetischen Beurteilung örtlicher Verhältnisse nicht überschritten (BGr, 16. November 2016, 1C_26/2016, E. 4.5). Weiter erwog das Bundesgericht, dass die Einheitlichkeit der Dachlandschaft das Bild einer Siedlung massiv präge (s. auch BGr, 10. August 2018, 1C_444/2017, E. 3.3). Die vorinstanzlichen Ausführungen sowie die im Rahmen des Augenscheins aufgenommenen Bilder vermögen im Hinblick darauf nur ein eingeschränktes Bild der örtlichen Gegebenheiten zu vermitteln. Sie beschränken sich grösstenteils auf die nahe Umgebung des streitbetreffenen Gebäudes, insbesondere auf die Sicht von der Strasse aus; die Frage nach der Wesentlichkeit der Beeinträchtigung aus der Distanz wird nicht beantwortet. Zudem ist – im Hinblick auf das kommunale Schutzziel der Erhaltung des Erscheinungsbildes des Gebäudes – auch fraglich, ob von einer praktisch vollständigen Erhaltung der Dachhaut und damit des Erscheinungsbildes trotz geänderter

Materialisierung gesprochen werden kann. Dies wäre vor dem Hintergrund des konkreten Schutzwerts des Gebäudes und des Ortsbildes genauer abzuklären (s. hierzu E. 3.3.4). Weiter lassen sich dem vorinstanzlichen Entscheid keine Aussagen zur Bedeutung der Schutzziele des kantonalen Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung im vorliegenden Zusammenhang entnehmen.

E. 3.1.2

Das streitbetroffene Gebäude befindet sich in einer Kernzone und ist damit Teil eines schützenswerten Ortsbilds. Gemäss § 50 Abs. 1 PBG umfassen Kernzonen schutzwürdige Ortsbilder, wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. Dadurch werden Veränderungen an den betreffenden Gebäuden wie das Anbringen von Photovoltaikanlagen jedoch nicht untersagt; eine Kernzone stellt per se kein Schutzobjekt dar (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 663). Um die Schutzwürdigkeit der Kernzonen zu berücksichtigen, ist im Kanton Zürich eine Bewilligungspflicht für Solaranlagen – unabhängig von deren Ausgestaltung bzw. genügender Anpassung – in Kernzonen vorgeschrieben (Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG in Verbindung mit § 11a der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV] und § 2a lit. a der Bauverfahrensordnung vom 3. Dezember 1997 [BVV]; Irene Widmer, Melde- und Baubewilligungspflicht von Solaranlagen, PBG aktuell 2016/4 S. 11). Wie der Gemeinderat Mettmenstetten richtig ausführt, ist die Errichtung von Solaranlagen auf ISOS-Schutzobjekten mit Erhaltungsziel A ebenfalls nicht ausgeschlossen. Auch Art. 18a Abs. 3 RPG verlangt jedoch für Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung eine Baubewilligung. Nach Art. 32b lit. b der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) zählen Gebiete im Perimeter des ISOS – wie der Weiler ... – zu den genannten Kulturdenkmälern. Die Vorgabe, dass eine Baubewilligung zu erwirken ist, wurde vorliegend eingehalten.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer moniert, dass einer Bewilligung des angefochtenen Projekts eine negative präjudizielle Wirkung für die Folgeentwicklung des Ortsbilds zukäme. Die Vorinstanz hält dem entgegen, mögliche künftige Photovoltaikanlagen auf anderen Gebäuden seien nicht geeignet, die Bewilligungsfähigkeit der vorliegend zu beurteilenden Anlage infrage zu stellen. Das Rechtsgleichheitsgebot entbinde die Behörden nicht davon, die Baugesuche jeweils im Einzelfall zu prüfen. Anders als im Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. Mai 2018 (VB.2017.00623, E. 3.2) ist vorliegend eine geschützte zusammenhängende Häusergruppe zu beurteilen, deren Fortentwicklung als Ganzes besonders zu schützen ist. Unter derartigen Umständen ist eine negative Präjudizierung für die Folgeentwicklung des Ortsbilds nicht ausgeschlossen (vgl. BGr, 11. Mai 2016, 1C_179/2015, 1C_180/2015, E. 6.6). Auch dies wäre im Hinblick auf die konkrete Qualität des geschützten Ortsbilds genauer zu prüfen (E. 3.3.4).

E. 3.3

ISOS-Inventarobjekte wie der vorliegend streitbetroffenen Weiler verdienen grundsätzlich die ungeschmälerte Erhaltung oder wenigstens grösstmögliche Schonung (BGr, 11. März 2014, 1C_700/2013, E. 2.3 f.). Im kommunalen Inventarblatt betreffend das streitgegenständliche Gebäude ist ferner der Schutzzweck "Erhaltung von Stellung, Volumen und Erscheinungsbild" angeführt; zudem ist es auch im kantonalen Inventar der

schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung enthalten (s. E. 2). Im Hinblick auf das Ortsbild des Weilers kam die Vorinstanz zum Schluss, dass die Dachfläche des streitbetroffenen Gebäudes nur von wenigen Stellen aus sichtbar und zurückhaltend gestaltet sei, weshalb keine wesentliche Beeinträchtigung im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG vorliege und eine weitergehende Interessenabwägung im Hinblick auf das ISOS-Schutzobjekt ausgeschlossen sei. Im Zusammenhang mit dem – unbestrittenerweise tangierten – Schutzzweck der "Erhaltung des Erscheinungsbildes" des kommunal geschützten Gebäudes erwog die Vorinstanz, die öffentlichen Interessen an der Förderung der Solarenergie sowie das Interesse des privaten Beschwerdegegners an der Erstellung der Anlage überwögen die entgegenstehenden, nicht stark betroffenen Schutzinteressen. Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, die Schutzinteressen seien stark betroffen und die Beeinträchtigung des Ortsbilds sei wesentlich. Unter diesen Voraussetzungen wögen die Heimatschutzinteressen schwerer als das Interesse daran, auch geschützte Objekte mit Solaranlagen zu versehen.

E. 3.3.1

In Art. 18a Abs. 3 RPG in Verbindung mit Art. 32b RPV wird festgelegt, dass Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung dieselben nicht wesentlich beeinträchtigen dürfen. Während die Wesentlichkeit einer Beeinträchtigung allein die Bewilligungsfähigkeit einer Solaranlage auf einem kommunalen Schutzobjekt nicht zu verhindern vermag (Art. 18a Abs. 4 RPG), ist dieser Rechtsbegriff im Hinblick auf den national geschützten Weiler zentral. Eine wesentliche Beeinträchtigung verhindert unter derartigen Umständen die Bewilligung einer Solaranlage. Ansonsten gilt jedoch, dass der Bundes- und der kantonale Gesetzgeber die Gewinnung von Solarenergie auch innerhalb der Bauzonen erleichtern möchten; deutlich zum Ausdruck kommt dies in Art. 18a RPG, namentlich in dessen Abs. 4, der die diesbezügliche Interessenabwägung bis zu einem gewissen Grad vorwegnimmt, sowie in § 238 Abs. 4 PBG. Konkrete Gestaltungsvorschriften des kantonalen Rechts sind gemäss Art. 32a Abs. 2 RPV anwendbar, wenn sie zur Wahrung berechtigter Schutzanliegen verhältnismässig sind und die Nutzung der Sonnenenergie nicht stärker einschränken, als dies in Absatz 1 derselben Bestimmung vorgesehen ist. § 238 Abs. 4 PBG – der gesetzessystematisch Teil der allgemeinen Ästhetikvorschrift von § 238 PBG bildet – hält fest, dass sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen bewilligt werden, sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen; diese Bestimmung regelt die bauästhetischen Anforderungen auf kantonaler Ebene abschliessend (VGr, 8. Mai 2014, VB.2014.00035, E. 5.4 = BEZ 2014 Nr. 17). Nicht über diese Vorgaben hinausgehen, sondern sie nur konkretisieren kann mithin Art. 8 Ziff. 6 der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Mettmenstetten betreffend Einrichtungen zur Energiegewinnung auf Gebäudedächern in der Kernzone. Die Vorinstanz hat folglich zu Recht festgehalten, dass der Gemeinderat Mettmenstetten die geplante Anlage nicht im Ausnahmebewilligungsverfahren gemäss § 220 PBG hätte genehmigen dürfen.

E. 3.3.2

Gemäss § 203 Abs. 2 PBG erstellen die für Schutzmassnahmen zuständigen Behörden Inventare. Diese sollen eine Bestandesaufnahme der in Betracht fallenden Schutzobjekte ermöglichen. Die Erstellung der kantonalen und kommunalen Inventare bzw. die Inventaraufnahme als solche bewirkt (noch) keinen Schutz (VGr, 7. Mai 2013, VB.2012.00299, E. 9.1 mit Hinweisen). Das Inventar begründet jedoch die Vermutung der

Schutzwürdigkeit der verzeichneten Objekte und die zuständige Behörde ist verpflichtet, sich mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen. Weiter erstellt der Bundesrat gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung. Obgleich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorliegend keine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 6 NHG wahrgenommen wird, verdienen die inventarisierten Objekte von nationaler Bedeutung die ungeschmälerte Erhaltung oder wenigstens grösstmögliche Schonung (BGr, 11. März 2014, 1C_700/2013, E. 2.3 f.). Mithin besteht im Zusammenhang mit der Erteilung von kommunalen Baubewilligungen die Pflicht zur Vornahme einer eingehenden Interessenabwägung im Licht der Heimatschutzanliegen unter Beachtung des ISOS (Alain Griffel, Umweltrecht, S. 222 f.). Entgegen der Vorinstanz schliesst Art. 18a Abs. 3 RPG eine Interessenabwägung nicht aus, wenn die Wesentlichkeit der Beeinträchtigung zu verneinen ist – auch in diesen Fällen kann ein geplantes Projekt aufgrund entgegenstehender Interessen unzulässig sein. Der Gesetzgeber bringt bloss zum Ausdruck, dass dem Interesse an der Nutzung der Solarenergie gegenüber dem Interesse am Schutz von Kultur- und Naturdenkmälern vermehrtes Gewicht zukommen soll (s. auch BGr, 11. Mai 2016, 1C_179/2015, 1C_180/2015, E. 6.2).

E. 3.3.3

Die Frage nach der Beeinträchtigung überwiegender öffentlicher Interessen im Sinn von § 238 Abs. 4 PBG im Zusammenhang mit der kommunalen Inventarisierung lässt sich nicht ohne Kenntnis der Qualität des Schutzobjekts beurteilen. Entsprechendes gilt auch im Hinblick auf den ISOS-Eintrag bzw. die diesbezügliche Interessenabwägung; hierfür muss die Qualität des Schutzobjekts bekannt sein (VGr, 9. Mai 2018, VB.2017.00623, E. 3.3.2) .

E. 3.3.4

Vorliegend wurde weder dem Situationswert des Gebäudes noch der Bedeutung desselben für das Ortsbild des im Bundesinventar aufgeführten Weilers ... nachgegangen. Ebenso wenig wurde mit Blick auf § 238 Abs. 2 PBG die Rücksichtnahme des Bauprojekts auf das geschützte angebaute Nachbarhaus geprüft. Den Vorbringen des Amtes für Raumentwicklung in seiner Gesamtverfügung, wonach die betroffene Dachfläche durch Bäume verdeckt werde und damit kaum einsehbar sei, weshalb keine wesentliche Beeinträchtigung auszumachen sei und auf ein Gutachten verzichtet werden könne, kann nicht gefolgt werden: Die Rechtsfrage der Wesentlichkeit der Beeinträchtigung kann, zumindest im vorliegenden Fall, nur beantwortet werden, wenn die Sachfrage der Qualität der betroffenen Schutzobjekte beantwortet ist. Ohne dahingehende Abklärungen erweist sich der Sachverhalt als ungenügend festgestellt, weil sich namentlich die nötigen Interessenabwägungen nicht sachgerecht vornehmen lassen. Da entsprechende Ermittlungen auch im Rekursverfahren unterblieben sind, ist die Beschwerde nach § 20 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit § 50 Abs. 1 VRG begründet.

E. 3.4

Dies führt zur teilweisen Gutheissung der Beschwerde. Der Bauentscheid des Gemeinderats Mettmenstetten vom 7. November 2017 sowie der Rekursentscheid vom 29. Mai 2018 sind aufzuheben und die Sache ist in Anwendung von § 64 Abs. 1 VRG im Sinn der Erwägungen an die Baubehörde zurückzuweisen. Es erscheint als zweckmässig, wenn für die Abklärungen betreffend den Situationswert des Inventarobjekts sowie betreffend die Bedeutung des Gebäudes für den Ortsbildschutz eine Fachperson beigezogen wird.

Namentlich wird abzuklären sein, welche Bedeutung dem streitbetroffenen Gebäude für die Dachlandschaft des Weilers und für die Umgebungsstruktur im Allgemeinen zukommt, dies insbesondere auch im Hinblick auf die Wirkung und den Gesamteindruck aus der Distanz; weiter ist zu klären, namentlich unter Veranlassung einer Visualisierung, wie die vorgesehenen Panels in der Dachlandschaft wirken.

E. 4

Kann eine Rückweisung zu einer vollständigen Gutheissung des Antrags führen, gelten – besondere Umstände vorbehalten – die beschwerdeführenden Personen mit Blick auf die Kosten- und Entschädigungsfolgen als obsiegend (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f.). Damit sind die Gerichtskosten von Rekurs- und Beschwerdeverfahren der Beschwerdegegnerschaft je zu einem Drittel aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG). Zudem ist die private Beschwerdegegnerschaft zu einer Parteientschädigung an den Beschwerdeführer zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 VRG; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 94); als angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 1'000.-.

E. 5

Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist darauf hinzuweisen, dass ein Rückweisungsentscheid nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einen Zwischenentscheid darstellt, der nur angefochten werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) erfüllt sind (BGE 133 II 409 E. 1.2).

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