

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00758 vom 8. April 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-04-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00758

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00758 du 8 avril 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00758 del 8 aprile 2020

Regeste

Baubewilligung für Photovoltaik-Anlagen | Bewilligung einer Aufdach-Photovoltaikanlage auf kommunal inventarisierter und im ISOS aufgeführter Schulanlage; baurekursgerichtlicher Rückweisungsentscheid wegen ungenügender Feststellung des Sachverhalts. Für Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung ist eine Baubewilligungspflicht vorgeschrieben (E. 4.1). Eine solche Solaranlage darf das fragliche Schutzobjekt nicht wesentlich beeinträchtigen (E. 4.2). Anwendbarkeit der kantonalen Gestaltungsvorschriften neben Art. 18a RPG (E. 4.3). Die kantonale oder kommunale Inventarisierung begründet eine Vermutung der Schutzwürdigkeit der verzeichneten Objekte, mit der sich die zuständige Behörde auseinanderzusetzen hat; eine solche Auseinandersetzung hat auch mit Blick auf die Selbstbindung des Gemeinwesens zu erfolgen. Ist ein im ISOS enthaltenes Schutzobjekt bei der Erteilung einer kommunalen Baubewilligung tangiert, ist eine Interessenabwägung im Licht der Heimatschutzinteressen vorzunehmen (E. 4.4). Die Frage nach der Beeinträchtigung überwiegender öffentlicher Interessen im Zusammenhang mit der Inventarisierung lässt sich nicht ohne Kenntnis der Qualität des Schutzobjekts beurteilen. Der diesbezügliche Sachverhalt erweist sich als nicht ausreichend festgestellt (E. 4.5 f.). Der vorinstanzliche Rückweisungsentscheid ist zu schützen (E. 4.7). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2019.00758 Urteil der 1. Kammer vom 8. April 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiberin Regina Meier. In Sachen Stadt Zürich, vertreten durch Bausektion der Stadt Zürich, Beschwerdeführerin, gegen Zürcher Heimatschutz ZVH, Beschwerdegegner, und Elektrizitätswerk der Stadt Zürich, Mitbeteiligter, betreffend Baubewilligung für Photovoltaik-Anlagen, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 30. April 2019 erteilte die Bausektion der Stadt Zürich dem Elektrizitätswerk der Stadt Zürich die Bewilligung für den Bau von Photovoltaikanlagen auf den Dächern des Schulhauses A auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01, Gebäudekomplex B 02 und 03 sowie C-Weg 04 und 05 in Zürich. II. Der Zürcher Heimatschutz ZVH rekurierte dagegen am 5. Juni 2019 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Dieses hiess das Rechtsmittel am 18. Oktober 2019 im Hauptpunkt gut, hob den angefochtenen Beschluss auf und wies die Sache an die Vorinstanz zurück. III. Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts erhob die Bausektion der Stadt Zürich am 19. November 2019 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids, soweit darin die Baubewilligung für die

Photovoltaikanlagen aufgehoben wurde, sowie die Rückweisung der Sache an das Baurekursgericht oder allenfalls einen gutheissenden materiellen Entscheid durch das Verwaltungsgericht selbst, unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdegegners. Am 29. November 2019 beantragte das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Der Zürcher Heimatschutz ZVH beantragte am 6. Januar 2020, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen und der vorinstanzliche Entscheid zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Bausektion und des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich. Mit Replik vom 24. Januar 2020 hielt die Bausektion an ihren Anträgen fest, ebenso der Zürcher Heimatschutz ZVH mit Duplik vom 4. Februar 2020. Am 24. Februar 2020 verzichtete die Bausektion auf eine weitere Stellungnahme. Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich liess sich nicht vernehmen. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der Beschwerde zuständig.

E. 1.2

Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist eine Gemeinde rechtsmittellegitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie, weshalb ihre Legitimation zur Beschwerdeerhebung zu bejahen ist. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGr, 22. November 2012, 8C_500/2012, E. 2.2.2; BGE 135 I 43 E. 1.2).

E. 1.3

Rückweisungsentscheide, welche der Vorinstanz einen Beurteilungsspielraum belassen, sind nur dann selbständig anfechtbar, wenn ein nicht wiedergutzumachender Nachteil droht oder die Gutheissung einer dagegen erhobenen Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen würde (§ 19a Abs. 2 VRG i. V. m. Art. 93 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG]; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19a N. 64; Alain Griffel, Kommentar VRG, § 28 N. 45). Eine Gutheissung der Beschwerde unter Beurteilung der vorliegend streitbetreffenden Photovoltaikanlage als auf der Grundlage der bisherigen Sachverhaltsfeststellungen bewilligungsfähig würde bewirken, dass die erneute Prüfung und Abklärung des Sachverhalts durch die erstinstanzliche Baubehörde hinfällig wäre und ein Endentscheid vorläge.

E. 1.4

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich beabsichtigt, auf den Schrägdächern der streitbetreffenden Schulhausanlage mehrere einzelne Aufdach-Photovoltaikanlagen zu erstellen. Die Anlage liegt in der Zone für öffentliche Bauten Oe3F und ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung

(ISOS) enthalten, einerseits als Einzelobjekt von grosser Bedeutung mit dem Erhaltungsziel A, andererseits als Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel a. Weiter ist der Gebäudekomplex B 02 und 03 sowie C-Weg 05 im kommunalen Inventar der Denkmalschutzobjekte aufgeführt, wobei namentlich die Fassaden und Dachflächen als schützenswert eingestuft sind.

E. 3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Baurekursgericht greife auf unrechtmässige Weise in die gemäss Art. 85 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV) garantierte Gemeindeautonomie bzw. in die Verfahrensorganisation der Stadt Zürich ein, indem es zusätzliche Abklärungen zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts fordere. Dies führe zudem zu nutzlosem Zusatzaufwand. Weiter sei das Baurekursgericht entgegen Art. 18a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) davon ausgegangen, dass auch bei unwesentlichen Beeinträchtigungen von Schutzobjekten eine Interessenabwägung zwischen den betroffenen Schutz- und Nutzinteressen vorzunehmen sei. Vorliegend handle es sich um eine unwesentliche Beeinträchtigung, da für die Solarpanels eine dunkle, nicht reflektierende Materialisierung bzw. eine ruhige Gestaltung zu wählen sei. Ausserdem seien die in Frage stehenden Dächer für das Ortsbild von untergeordneter Bedeutung und die Solaranlage habe damit keine Beeinträchtigung der Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel a zur Folge. Folglich entfielen sowohl eine Interessenabwägung wie auch die Anwendbarkeit von Art. 18a Abs. 3 RPG. Ohnehin wäre das öffentliche Interesse an erneuerbaren Energien sehr hoch; in Art. 2 ter Abs. 2 lit. c der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 sei denn auch das Ziel der Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energiequellen enthalten. Zu Unrecht habe das Baurekursgericht ausserdem § 238 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) angewendet, obwohl mit Art. 18a Abs. 1 RPG dem widersprechendes Bundesrecht bestehe, soweit wie vorliegend Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen infrage stehen. Auch im Zusammenhang mit der nicht im ISOS enthaltenen streitbetroffenen Baute am C-Weg 04 sei mit § 238 Abs. 2 PBG zu Unrecht eine kantonale Norm herangezogen worden, da Art. 18a Abs. 4 vorgehe; und schliesslich wird vorgebracht, die Aufdach-Anlage greife im Gegensatz zu Indach-Solaranlagen nicht in die geschützte Substanz der Dachfläche ein, weshalb das ISOS-Erhaltungsziel A nicht beeinträchtigt werde. Zusammengefasst sei es entgegen der Vorinstanz nicht nötig, eine Beurteilung des Projekts durch die städtische Denkmalpflege mit Genehmigung des Stadtrats zu fordern, da die städtische Denkmalpflege selbst über das nötige Fachwissen verfüge und bereits eine Stellungnahme eingereicht habe bzw. – obwohl dies aus den Akten nicht ersichtlich sei – in das Baubewilligungsverfahren miteinbezogen worden sei.

E. 4.1

ISOS-Inventarobjekte wie die vorliegend streitbetroffene Schulhausanlage verdienen grundsätzlich die ungeschmälerte Erhaltung oder wenigstens grösstmögliche Schonung (BGr, 11. März 2014, 1C_700/2013, E. 2.3 f.). Die Errichtung von Solaranlagen auf ISOS-Schutzobjekten mit Erhaltungsziel A ist dadurch nicht ausgeschlossen. Gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG wird für Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung jedoch eine Baubewilligung verlangt. Nach Art. 32b lit. b der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) zählen Gebiete im Perimeter des ISOS zu den genannten Kulturdenkmälern. Die Vorgabe, dass eine Baubewilligung zu erwirken ist, wurde vorliegend eingehalten.

E. 4.2

In Art. 18a Abs. 3 RPG in Verbindung mit Art. 32b RPV wird weiter 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 die national geschützte Schulanlage 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. § 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).

E. 4.3

Anders als von der Beschwerdeführerin geltend gemacht, ist – obwohl sich das streitbetroffene Grundstück durchaus in einer Bauzone befindet – nicht Art. 18a Abs. 1 RPG, sondern Art. 18a Abs. 3 RPG auf den vorliegenden Fall anwendbar. Aus dem Wortlaut von Abs. 3 ist ersichtlich, dass er Abs. 1 als *lex specialis* vorgeht, für Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung stets Geltung beansprucht und eine diesbezügliche Bewilligungspflicht vorsieht. Im Kontext mit bewilligungspflichtigen Solaranlagen schliesst Art. 18a RPG die Anwendung von § 238 Abs. 4 PBG nicht aus; vielmehr greifen die bundesrechtlichen und die kantonalen Regelungen ineinander (Irene Widmer, Solaranlagen auf Denkmalschutzobjekten, AJP 2019/9 S. 876). Dies ist namentlich auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Kantone für den Denkmalschutz zuständig sind (Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]). Ebenso wenig schliesst Art. 18a Abs. 4 RPG hinsichtlich des nicht inventarisierten Gebäudes am C-Weg 04 die Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG aus. Wenngleich es zutrifft, dass gemäss Art. 18a Abs. 4 RPG in den nicht von Art. 18a Abs. 1–3 erfassten Fällen die Nutzinteressen an der Solarenergie grundsätzlich vorgehen, so ist nach § 238 Abs. 2 PBG nichtsdestotrotz Rücksicht auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes im Nachbarbereich zu nehmen (s. zum Ganzen Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 823 f.). Vorliegend bestehen mit den inventarisierten Teilen der Schulanlage derartige Objekte in der unmittelbaren Nachbarschaft und eine Eindeckung des nicht inventarisierten Gebäudes mit Solarpanels hätte Auswirkungen auf das gesamte Gebäudeensemble. Mithin ist der Vorinstanz darin zu folgen, dass die fraglichen Bestimmungen des PBG anzuwenden sind.

E. 4.4

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. Zudem sieht § 204 Abs. 1 PBG vor, dass die Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen haben, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Auf die streitbetroffene Schulanlage ist bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben Rücksicht zu nehmen; die Selbstbindung des Gemeinwesens ist zu beachten und es hat eine Auseinandersetzung mit der Schutzwürdigkeit der Anlage stattzufinden. 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.). Art. 18a Abs. 3 RPG schliesst 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. 4.5

Ob eine Solaranlage das Denkmal im Sinn von Art. 18a Abs. 3 RPG wesentlich beeinträchtigt sowie 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; hierfür muss die Qualität des Schutzobjekts bekannt sein (vgl. VGr, 28. Februar 2019, VB.2018.408, E. 3.3.3; 9. Mai 2018, VB.2017.00623, E. 3.3.2) .

E. 4.6

Vorliegend wurde eine Stellungnahme der städtischen Denkmalpflege zu den Akten gereicht (ob diese, wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht, noch weitergehend in das Verfahren einbezogen wurde, ergibt sich nicht aus den Akten). Zudem ist der Beschwerdeführerin darin zuzustimmen, dass die städtische Denkmalpflege über das nötige Fachwissen verfügt, wodurch sich der Beizug einer externen Fachperson für eine Begutachtung erübrigt. Allerdings ist die erwähnte Stellungnahme ausgesprochen knapp ausgefallen. Sie wiederholt den Gesetzestext sowie den Text der kommunalen Inventarisierung und legt fest, dass die Photovoltaikanlage zurückhaltend und ruhig zu gestalten sei, was eine Anpassung des Modullayouts erfordere. Jedoch wurde weder dem Eigen- noch dem Situationswert des im Bundesinventar aufgeführten Schulgebäudes nachgegangen. Ebenso wenig wurde mit Blick auf § 238 Abs. 2 PBG die Rücksichtnahme der auf dem nicht inventarisierten Gebäude C-Weg 04 geplanten Photovoltaikanlage auf die geschützten Nachbargebäude geprüft. Ob die infrage stehenden Dächer, wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht, für das Ortsbild von untergeordneter Bedeutung sind und

die Solaranlage damit keine wesentliche Beeinträchtigung der Umgebungszone zur Folge hat, kann unter diesen Umständen nicht beurteilt werden. Allgemein kann die Rechtsfrage der Wesentlichkeit der Beeinträchtigung, zumindest im vorliegenden Fall, nur beantwortet werden, wenn die Sachfrage der Qualität der betroffenen Schutzobjekte beantwortet ist. Ohne dahingehende Abklärungen bzw. den von der Vorinstanz geforderten formellen Bericht erweist sich der Sachverhalt als ungenügend festgestellt, weil sich namentlich die nötigen Interessenabwägungen nicht sachgerecht vornehmen lassen. Festgehalten werden kann aber bereits jetzt, dass nicht nur Indach- sondern auch Aufdach-Solaranlagen die Schutzziele des ISOS zu beeinträchtigen vermögen; nicht nur die Materialisierung der Dachhaut an sich, sondern auch das Erscheinungsbild der Dächer und die Wirkung auf die Umgebung sind schützenswert. Anzuführen bleibt, dass die Verpflichtung zur rechtsgenügenden Sachverhaltsabklärung nicht geeignet ist, durch einen Eingriff in die Verfahrensorganisation der Stadt Zürich die Gemeindeautonomie zu verletzen. Es versteht sich, dass die Stadt Zürich eine Verfahrensorganisation zur Verfügung zu stellen hat, die eine genügende Sachverhaltsfeststellung gewährleisten kann.

E. 4.7

Damit ergibt sich, dass der Sachverhalt im Baubewilligungsverfahren ungenügend abgeklärt wurde, weshalb der vorinstanzliche Rückweisungsentscheid zu schützen und die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

E. 5.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die beschwerdeführende Bausektion der Stadt Zürich kostenpflichtig (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Weiter ist sie zu verpflichten, dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint eine solche von Fr. 1'500.-.

E. 5.2

Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren ist ein Rückweisungsentscheid. Dieser ist als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG zu qualifizieren und daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn er 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.