

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00251 vom 27. Januar 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-01-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00251

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00251 du 27 janvier 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00251 del 27 gennaio 2022

Regeste

Baubewilligung für Reklameanlage | Verweigerung der Bewilligung für einen "Cityplan-Ständer" in der Kernzone. Rechtsmittellegitimation der Gemeinde; Berufung auf die Gemeindeautonomie, nachdem das Baurekursgericht die kommunale Bauverweigerung aufhob (E. 1.2). Streitgegenstand bildet die Erstellung eines 4,1 m breiten und 1,9 m hohen "Cityplan-Ständers" am Rand einer in der Kernzone der Stadt Dübendorf gelegenen Grünrabatte im Eingangsbereich zur Freifläche vor einem Einkaufszentrum (E. 3). Beurteilungsspielräume von kommunaler Baubehörde, Baurekursgericht und Verwaltungsgericht bei der Anwendung von § 238 PBG und von kommunalem Recht (E. 4). In Kernzonen gelangen nach der Rechtsprechung die erhöhten Gestaltungsanforderungen von § 238 Abs. 2 PBG zur Anwendung (E. 5.2). Gemäss Art. 8 Abs. 2 der Bauordnung der Stadt Dübendorf soll die Freiraumgestaltung den Charakter des Ortsbilds unterstützen und in ihren Richtlinien für Reklameanlagen wird wiederholt, dass in der Kernzone eine gute Gesamtwirkung bei der Einordnung von Reklameanlagen zu erzielen ist (E. 5.4). Die Konzeption bzw. Freiraumgestaltung vor dem Einkaufszentrum lässt einen klaren Gestaltungswillen erkennen und erhöht die Aufenthaltsqualität (E. 5.5.1). Durch den Cityplan-Ständer würde ein nennenswerter Teil der Grünanlage im Eingangsbereich des Freiraums verdeckt, die Sichtbeziehungen gestört und das Ortsbild negativ beeinträchtigt (E. 5.5.2). Das Baurekursgericht hat zu Unrecht in den kommunalen Ermessensspielraum eingegriffen; die kommunale Bauverweigerung ist wiederherzustellen (E. 5.5.3; E. 5.6). Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2021.00251 Urteil der 1. Kammer vom 27. Januar 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident Peter Sprenger (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiberin Regina Meier. In Sachen Stadt Dübendorf, vertreten durch den Stadtrat Dübendorf, dieser vertreten durch RA A und/oder RA B, Beschwerdeführerin, gegen C AG, vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend Baubewilligung für Reklameanlage, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 21. April 2016 verweigerte der Stadtrat Dübendorf der C AG die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung eines "Cityplan-Ständers" auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 an der E-Strasse 02 in Dübendorf. II. Gegen diesen Entscheid gelangte die C AG am 26. Mai 2016 an das Baurekursgericht, welches das Verfahren zunächst sistierte und den Rekurs schliesslich mit Urteil vom 24. Februar 2021 guthiess, den angefochtenen Beschluss aufhob und den Stadtrat Dübendorf einlud, der C AG die nachgesuchte Baubewilligung zu erteilen. III. Hiergegen erhob die Stadt Dübendorf, vertreten durch den

Stadtrat Dübendorf, am 12. April 2021 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Urteils bzw. die Bestätigung der Bauverweigerung. In prozessualer Hinsicht sei ein Augenschein durchzuführen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der C AG. Das Baurekursgericht schloss am 29. April 2021 ohne weitere Bemerkungen auf Abweisung der Beschwerde. Die C AG beantragte am 7. Mai 2021 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Dübendorf. Mit Replik vom 25. Mai 2021 hielt diese an ihren Anträgen fest, wie auch die C AG in ihrer Duplik vom 7. Juni 2021. Die Stadt Dübendorf liess sich in der Folge nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) 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. 2

In prozessualer Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin zunächst die Durchführung eines Augenscheins. Der Entscheid darüber, ob ein Augenschein angeordnet wird, steht im pflichtgemässen Ermessen der anordnenden Behörde. Die Durchführung eines Augenscheins ist dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen vor Ort Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beitragen. Der Verzicht auf die Durchführung eines Augenscheins ist zulässig, wenn die Akten eine hinreichende Entscheidungsgrundlage darstellen. Eine Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins besteht jedenfalls nur dann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (BGr, 8. November 2010, 1C_192/2010, E. 3.3; BGr, 10. August 2010, 1C_512/2009, E. 2.3; VGr, 23. Oktober 2014, VB.2014.00290, E. 2.1). Vorliegend ist die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts im Sinn von § 7 Abs. 1 VRG mittels der bei den Akten liegenden Pläne, Visualisierungen und Fotografien – namentlich anhand der zahlreichen anlässlich des vorinstanzlichen Referentenaugenscheins erstellten Fotografien – möglich, welche die tatsächlichen Verhältnisse anschaulich wiedergeben. Damit und zusammen mit den übrigen Akten ist der Sachverhalt rechtsgenügend erstellt; auf einen Augenschein ist zu verzichten.

E. 3

Streitgegenstand bildet die Erstellung eines 4,1 m breiten und 1,9 m hohen "Cityplan-Ständers" (Orientierungstafel mit Ortsplan und Firmenwerbung) am Rand einer in der Kernzone der Stadt Dübendorf gelegenen Grünrabatte. Die Grünrabatte befindet sich zwischen einem Parkplatz und dem mehrere Meter breiten Zugangsweg zu einem Einkaufszentrum, vor welchem sich ein Freiraum mit Veloständern, Sitzbänken und einem

Spielplatz befindet. Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Anlage würde zu einer Beeinträchtigung des Grünraums führen und eine gassenartige Situation schaffen, welche die Sichtbeziehungen stören und das Ortsbild abwerten würde. Sie reicht eine Stellungnahme eines Mitglieds der Stadtbildkommission Dübendorf zu den Akten, worin die ausgewogene Konzeption der Gebäude – unter anderem eines Einkaufszentrums – und der Freiräume in der Umgebung des streitgegenständlichen Grundstücks betont wird. Der Architekt F habe die sich im Umfeld der projektierten Anlage befindliche Fussgängerpassage als Grünanlage mit Spielplatz und Sitzgelegenheiten besonders sorgfältig projektiert. Die genannte Stellungnahme kommt zum Schluss, dass der Cityplan-Ständer das Grün der Pflanzenrabatte als Gegenüber der roten Wand des Einkaufszentrums unterbrechen, die Blickführung einengen und sich allgemein nicht in die räumliche Situation integrieren würde; ferner könne nicht ausgeschlossen werden, dass ein nächtlicher Angstraum entstehe.

E. 4.1

Das Verwaltungsgericht verfügt bei der Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids lediglich über eine Rechtskontrolle; es hat zu prüfen, ob sich der Rekursentscheid unter Berücksichtigung der erstinstanzlichen Entscheidungsgründe als rechtmässig erweist; eine Überprüfung der Angemessenheit steht dem Verwaltungsgericht nicht zu (§ 50 Abs. 2 VRG). Insofern kann es den Entscheid der Rekursinstanz nur aufheben, wenn diese eine Rechtsverletzung begangen hat (VGr, 21. August 2014, VB.2014.00295, E. 3.2, 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4.2 und 4.3).

E. 4.2

Bei der Auslegung und Anwendung kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts kann sich für die Gemeinde ein Spielraum auftun, wenn das kommunale Recht der rechtsanwendenden Behörde eine umfassende Einzelfallbeurteilung aufgibt bzw. Ermessen einräumt (vgl. dazu Marco Donatsch i n: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A. Zürich/Basel/Genf 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 59 f.). Dieser Spielraum ist weiter als der Beurteilungsspielraum, der einer Gemeinde bei der Anwendung von kantonalem Recht geöffnet wird (VGr, 27. März 2015, VB.2014.00232, E. 4.3.2). Die Rekursinstanz ist in solchen Fällen verpflichtet, sich mit den Entscheidungsgründen der Gemeindebehörde mit besonderer Sorgfalt auseinanderzusetzen. Ist der Entscheid der Gemeindebehörde plausibel und stichhaltig begründet, so bedarf es besonders überzeugender Gründe, um von deren Auslegung und Anwendung kommunalen Rechts abzuweichen (vgl. VGr, 27. März 2015, VB.2014.00232, E. 4.3.2 f.).

E. 4.3

Auch bei der Anwendung von § 238 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) verfügt die kommunale Baubehörde aufgrund der offenen Formulierung über einen gewissen Beurteilungsspielraum, den ortsbezogen zu konkretisieren in erster Linie ihr selbst obliegt (VGr, 25. Oktober 2018, VB.2018.00059, E. 5.2). Das Bundesgericht hielt in BGE 145 I 52 fest, dass das Baurekursgericht nicht bereits von der kommunalen Anwendung von § 238 PBG abweichen darf, wenn es unter Beachtung der Argumente der Baubehörde seine abweichende gestalterische Einschätzung begründet. Vielmehr darf es den Einordnungsentscheid der kommunalen Behörde nur aufheben, wenn diese bei der Anwendung von § 238 PBG ihren durch die Gemeindeautonomie gewährleisteten

Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat. Dies trifft nicht nur zu, wenn ihr Einordnungsentscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich ist. Da die kommunale Behörde ihr Ermessen pflichtgemäss ausüben muss, hat sie dabei vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung auszugehen und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht zu beachten. Eine kommunale Behörde überschreitet daher den ihr bei der Anwendung von § 238 PBG zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraum auch dann, wenn sie sich von unsachlichen, dem Zweck dieser Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit verletzt. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sind die lokalen ästhetischen Interessen gegenüber den privaten und den überkommunalen öffentlichen Interessen an der Errichtung der geplanten Baute abzuwägen. Dabei müssen insbesondere die Interessen an der Erreichung der Zielsetzungen der Raumplanung des Bundes berücksichtigt werden, weshalb die Rechtsmittelinstanz die Gemeindeautonomie nicht verletzt, wenn sie einen kommunalen Einordnungsentscheid aufhebt, der diesen öffentlichen Interessen nicht oder unzureichend Rechnung trägt (BGE 145 I 52, E. 3.6).

E. 5.1

§ 238 Abs. 1 PBG enthält die Grundanforderung an die Gestaltung von Bauten, Anlagen und Umschwung. Diese sind für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird. Die Gesamtwirkung einer Baute oder Anlage beurteilt sich nach ihrer Grösse, der architektonischen Ausgestaltung und der Beziehung, namentlich aus ihrer Stellung, zu bereits vorhandenen Bauten sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung. Dabei ist die Nah- und die Fernwirkung nicht nur bezüglich der unmittelbaren, sondern auch unter Einbezug der weiteren Umgebung zu beurteilen (VGr, 30. November 2017, VB.2017.00102, E. 4.2; 23. März 2017, VB.2016.00374, E. 3.1; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 810; BEZ 2000 Nr. 17 E. 5).

E. 5.2

Das streitbetroffene Grundstück befindet sich in einer Kernzone. Letztere stellen Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 lit. a PBG dar und umfassen gemäss § 50 Abs. 1 PBG schutzwürdige Ortsbilder, wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. In Kernzonen gelangen nach der Rechtsprechung die erhöhten Gestaltungsanforderungen von § 238 Abs. 2 PBG zur Anwendung (VGr, 23. April 2009, VB.2008.00552, E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). Demnach müssen sich Bauten nicht nur befriedigend, sondern gut einordnen und es ist eine besondere Rücksichtnahme erforderlich. Ob mit einem Bauvorhaben eine befriedigende beziehungsweise gute Gesamtwirkung erreicht wird, hat nach objektiven Massstäben und mit nachvollziehbarer Begründung zu erfolgen. Dabei ist eine umfassende Würdigung aller massgebenden Gesichtspunkte vorzunehmen (VGr, 8. Mai 2014, VB.2013.00380, E. 8.1 mit weiteren Hinweisen).

E. 5.3

Hat eine Gemeinde von der ihr gemäss § 50 Abs. 2 und 3 PBG eingeräumten Kompetenz, eigene Kernzonenvorschriften betreffend Stellung, Masse und Erscheinung von Bauten zu erlassen, Gebrauch gemacht, sind entsprechend die baulichen Massnahmen nach den

einschlägigen Kernzonenvorschriften zu beurteilen. Sie gehen der allgemeinen Norm des PBG insoweit vor, als sie gestützt auf § 50 Abs. 3 PBG konkretere und/oder strengere Bestimmungen enthalten (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 824, 828).

E. 5.4

Gemäss Art. 8 Abs. 2 der Bauordnung der Stadt Dübendorf soll die Freiraumgestaltung den Charakter des Ortsbilds unterstützen. In den Erläuterungen zu dieser Bestimmung ist die grosse Bedeutung von Vorgärten, Vorplätzen und dergleichen betont. In den Richtlinien für Reklameanlagen der Stadt Dübendorf wird wiederholt, dass in der Kernzone eine gute Gesamtwirkung bei der Einordnung von Reklameanlagen zu erzielen ist.

Plakatanschlagstellen sind in der Kernzone grundsätzlich untersagt, dies gilt jedoch gemäss den eigenen Angaben der Beschwerdeführerin nicht für Cityplan-Ständer. Sowohl nach § 238 Abs. 2 PBG als auch nach den kommunalen Bestimmungen ist demnach eine gestalterisch gute Einordnung gefordert.

E. 5.5.1

Aus der von der Beschwerdeführerin eingereichten Stellungnahme eines Mitglieds der Stadtbildkommission Dübendorf geht hervor, dass die Konzeption bzw. die Freiraumgestaltung vor dem Einkaufszentrum einen klaren räumlichen, atmosphärischen und landschaftsarchitektonischen Gestaltungswillen erkennen lässt. Die Anlage des Architekten F wurde so ausgestaltet, dass die Fussgängerinnen und Fussgänger entlang des Baum- und Grünvolumens auf die Freifläche vor dem Einkaufszentrum geführt werden, welche durch eine lange abgewinkelte Sitzbank, einen Spielplatz und die Lichtführung mit Mastleuchten gekennzeichnet ist. Gemäss dieser Stellungnahme handelt es sich um die zentralste öffentliche Grünanlage von Dübendorf. Demgegenüber bezeichnet die Vorinstanz die Grünrabatte als ungepflegte und überwachsene Böschung, die einzig dem Ausgleich des Niveauunterschieds zum dahinterliegenden Parkplatz diene. Ein gestalterischer Wille sei nicht erkennbar. Diese im Wesentlichen auf die Qualität der Bepflanzung der Böschung beschränkte Betrachtungsweise vernachlässigt aber die Bedeutung des Grünraums für die Gestaltung der Freifläche und deren Zugangsbereich. Der Standort der geplanten Werbetafel liegt im Eingangsbereich dieser Anlage, welcher wesentlich durch das Grün der Böschung und auch den markanten Baum geprägt wird. Letzterer wiederum beschattet die die Böschung abschliessende niedrige, auch als Sitzgelegenheit nutzbare Mauer und schafft so angenehme Verweilmöglichkeiten. Gestützt auf die erwähnte fachkundige Stellungnahme und die übrigen Akten liegt durchaus ein gestalterischer Wille vor und die gesamte Anlage schafft eine auch gegenüber der autogepägten Umgebung hohe Aufenthaltsqualität.

E. 5.5.2

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die gute Einordnung des Cityplan-Ständers in der Kernzone sei aufgrund der unaufdringlichen Gestaltung gewährleistet und der Eingang zur Freifläche vor dem Einkaufszentrum würde durch das Projekt aufgewertet. Allerdings wird durch die Grösse der Tafel, namentlich durch die Breite von über 4 m, ein nennenswerter Teil der Grünanlage, insbesondere auch im Bereich des schattenspendenden Baums, im genannten Eingangsbereich verdeckt. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, werden dadurch die Sichtbeziehungen gestört und das Ortsbild negativ beeinträchtigt. Eine Aufwertung der Situation bzw. eine unaufdringliche Gestaltung kann darin jedenfalls nicht erblickt werden.

E. 5.5.3

Es ist somit ohne Weiteres nachvollziehbar, dass die kommunale Baubehörde dem projektierten Cityplan-Ständer eine gute Gestaltung im Sinn von § 238 Abs. 2 PBG abgesprochen hat, da sie sich nicht ins Ortsbild einfüge. Namentlich mit Blick auf die Gemeindeautonomie bestand kein genügender Anlass für das vorinstanzliche Eingreifen in den kommunalen Ermessensspielraum. Anzuführen bleibt, dass die Beschwerdegegnerin auch mit ihrem Hinweis auf die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) nicht durchzudringen vermag. Art. 27 BV ist bloss in geringem Mass tangiert, da für den Cityplan-Ständer auch andere Standorte infrage kommen. Jedenfalls überwiegen die entgegenstehenden Gestaltungsinteressen das Interesse der Beschwerdegegnerin daran, die streitgegenständliche Tafel am vorliegend fraglichen Standort aufstellen zu können.

E. 5.6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Der baurekursgerichtliche Entscheid ist aufzuheben und der Beschluss der Beschwerdegegnerin bzw. die Verweigerung der nachgesuchten Bewilligung ist wiederherzustellen.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die Zusprechung einer Parteientschädigung an die unterliegende Beschwerdegegnerin fällt ausser Betracht. Auch der Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen: Obsiegenden grösseren Gemeinwesen wird bloss ausnahmsweise eine solche zugesprochen, wenn ausserordentliche Bemühungen nötig waren, welche über das hinausgehen, wofür das betreffende Gemeinwesen organisatorisch eingerichtet ist, was vorliegend nicht der Fall ist (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 54).

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