

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00293 vom 10. Februar 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-02-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00293

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00293 du 10 février 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00293 del 10 febbraio 2022

Regeste

Baubewilligung | Einordnung; Rücksichtnahme auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes. Streitbetroffen ist die Erstellung von zwei zweigeschossigen und zwei dreigeschossigen Wohnbauten in Modulbauweise mit insgesamt 18 Wohnungen für Asylsuchende mit einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive in der Schweiz (E. 2). Grundsätzlich obliegt es den Gemeinden, § 238 PBG und die darin verwendeten offenen Formulierungen ortsbezogen zu konkretisieren. Das Baurekursgericht darf 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 (E. 3.2.1). In der nahen Umgebung des Bauareals befinden sich mehrere Schutz- bzw. Inventarobjekte (E. 3.3). Die Setzung der strittigen Bauten ist problematisch (E. 3.5.2). Das zur Fassadengestaltung verwendete Material wirkt wie ein Fremdkörper (E. 3.5.3). Eine nebenbestimmungsweise Heilung der Mängel kommt nicht infrage (E. 3.5.4). Abweisung.

Erwägungen

E. 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. Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt.

E. 2

Streitbetroffen ist die Erstellung von zwei zweigeschossigen und zwei dreigeschossigen Wohnbauten in Modulbauweise mit insgesamt 18 Wohnungen für Asylsuchende mit einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive in der Schweiz auf dem Baugrundstück Kat.-Nr. 01, das – soweit vom Bauvorhaben betroffen – in der dreigeschossigen Wohnzone W3 und im Übrigen in der Kernzone gemäss der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) liegt.

E. 3

Für den Ausgang des Verfahrens ist die Frage der Einordnung und Gestaltung der geplanten Neubauten relevant.

E. 3.1

Gemäss § 238 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) sind Bauten, Anlagen und Umschwung 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 erzielt wird. Nach § 238 Abs. 2 PBG ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen.

E. 3.2.1

Grundsätzlich obliegt es den Gemeinden, § 238 PBG und die darin verwendeten offenen Formulierungen ortsbezogen zu konkretisieren. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf das Baurekursgericht nicht bereits von der kommunalen Anwendung von § 238 PBG abweichen, 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 (zum Ganzen: BGE 145 I 52 E. 3.6).

E. 3.2.2

Das Verwaltungsgericht darf einen Einordnungsentscheid nicht auf Angemessenheit, sondern bloss auf Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, -überschreitung und -unterschreitung hin überprüfen (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG; VGr, 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4.2 f.).

E. 3.3.1

Das Quartier G ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verzeichnet. Der vom strittigen Bauvorhaben betroffene Teil des Baugrundstücks befindet sich in der – im ISOS mit Erhaltungsziel "a" erfassten – Umgebungszone XII. Dazu gehören als Einzelelement XII.0.5 mit Erhaltungsziel "A" die Häuser an der H-Strasse 02–03. Im Norden ist das Baugrundstück innerhalb der Baugruppe H gelegen, die mit dem Erhaltungsziel "A" erfasst wurde (a.a.O., S. 13). Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) besagt, dass durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan wird, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellung- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise. Die Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, das ISOS im Rahmen ihrer Ortsplanung zu berücksichtigen (BGE 135 II 209 E. 2.1; vgl. Art. 11 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS]). Zu beachten ist das ISOS ferner dort, wo nach kantonalem Recht im Einzelfall

Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (BGr, 31. März 2020, 1C_635/2018, E. 3.1.2; BGE 135 II 209 E. 2.1). Eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung ist nur in Ausnahmefällen möglich. Sie wird von den Beschwerdeführern nicht ausdrücklich gefordert und kommt im vorliegenden Fall denn auch nicht infrage (vgl. dazu etwa VGr, 15. Juli 2021, VB.2020.00675, E. 3).

E. 3.3.2

In der nahen Umgebung des Bauareals befinden sich mehrere Schutz- bzw. Inventarobjekte: – Drei Häuser (H-Strasse 02–03) und ein zugehöriger Materialschuppen sind als Denkmalpflegeobjekte inventarisiert. – Beim (ehemaligen) Gebäude H (H-Strasse 04/05; I-Strasse 06) sind vier Bauten und zwei Parzellen unter Schutz gestellt. Vier weitere Bauten und zwei weitere Parzellen sind als Objekte der (Garten-)Denkmalpflege inventarisiert (I-Strasse 07, 08). Mit Blick auf das vorliegend strittige Bauprojekt sind – angesichts der Sichtachsen und Distanzen – indes insbesondere die Bauten an der H-Strasse 04/05 von Bedeutung (vgl. 10/4.6–4.9, 4.11). – Auf dem Baugrundstück selbst (I-Strasse 09) sind ein ... und ein ... situiert, die in das kommunale Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte aufgenommen wurden (vgl. 10/4.12).

E. 3.3.3

Das Baugrundstück befindet sich sodann im Perimeter des kommunalen Landschaftsschutzobjekts "...", das die Erhaltung der Landschaft, "insbesondere des Tal- und Wiesenbachcharakters" bezweckt. Teilweise wird das Baugrundstück zudem vom Perimeter des kommunalen Naturschutzobjekts "..." überlagert. Gemäss Inventarbeschreibung handelt es sich bei Letzterem um einen "stattliche[n] Obstbaumgürtel in ebener Lage um einen Bauernhof. Im Westen an Landwirtschaftsland, im Osten an Familiengärten und Wohnblocks angrenzend. Locker bestockt mit alten Apfel- und Birnbäumen." Dem Naturschutzobjekt wird eine Bedeutung als landschaftsprägendes und -belebendes Element sowie Relikt der traditionellen Kulturlandschaft am Siedlungsrand zugeschrieben. Das Ziel sei die Erhaltung des Hochstamm-Obstgartens sowie das Schliessen von Lücken mit Neupflanzungen.

E. 3.4.1

Die Baubewilligungsbehörde führte aus, dass die Umgebung durch heterogene Gebäudeformen unterschiedlichsten Massstabs geprägt werde, die alle über grosszügig durchgrünte Umgebungsflächen verfügten, welche rundum ausstrahlten und die Gebäude in ihrer Setzung relativ frei erscheinen lassen würden. Die Neubauten würden eine schlichte, zurückhaltende Volumetrie aufweisen und mit der Setzung der kleinmassstäblichen Häuser entstehe der Eindruck einer relativ losen Streuung der Häuser, welche sich auf eine gemeinschaftliche Mitte ausrichteten. Somit würden die Häuser sowohl in ihrer Setzung als auch mit ihrer Körnigkeit eine Verwandtschaft zum dörflichen Umfeld aufweisen. Die Neubauten würden sich einerseits gut in die vorhandene Siedlungsstruktur einfügen und andererseits zum Schutzobjekt I-Strasse 09 (...) eine besondere Rücksichtnahme aufweisen. Auch in der gewählten Materialität und im architektonischen Ausdruck würden die Gebäude einige Analogien zur dörflichen Kernzone H und der restlichen Umgebung aufweisen: Die Häuser würden über einfache, regelmässige Lochfassaden mit Holzmetall-Flügel Fenstern verfügen. Die Fenster würden klassische Fensterläden hellgrüner Farbigekeit aufweisen. Im Bereich des Aufenthaltsbereichs des Hauses 3 seien die Fassaden mit zementgebundenen Holzplatten ausgeführt. Die übrigen Fassaden seien mit hellgrauen

Blechen verkleidet; dieses sei ein unpräntiöses Material, welches – wie auch die Holzplatten – zum ländlichen Kontext passe. Die Fensterleibungen und Türzargen seien in einem Petrolton gehalten. Somit würden die Neubauten eine befriedigende Gesamtwirkung erreichen.

E. 3.4.2

Die Vorinstanz hielt fest, dass dem streitbetroffenen Objekt – aufgrund der offenen Sichtachsen – innerhalb der Siedlung eine prominente Stellung zukomme. Sie beanstandete die kubische Ausgestaltung, die Setzung, die Fassadengestaltung und den provisorischen Charakter der geplanten Bauten: Das quaderförmige Volumen ergebe sich einzig aus der Modulbauweise, ohne Bezug zu den baulichen Gegebenheiten oder zur Grundstücksform. Die Setzung der beiden Baukörper wirke zufällig und keinem nachvollziehbaren Konzept folgend. Angesichts der grosszügigen Platzverhältnisse sei es unverständlich, weshalb Haus 2 derart nahe an den Baumgarten des Inventarobjekts I-Strasse 09 herangerückt werde, sodass sogar die Baumkrone tangiert werde. Bezüglich der Fassadengestaltung bemängelte die Vorinstanz die monotone Befensterung. Störend sei aber in erster Linie die Materialisierung mit Aluminium-Wellblech: Mit diesem – hierorts vollends fremden – Fassadenmaterial werde der Provisoriums-Charakter zusätzlich betont. Schliesslich führte die Vorinstanz aus, dass es vorliegend nicht funktionelle Gründe, sondern ökonomische Motive seien, die das Erscheinungsbild bestimmten. Insofern könnten (anders als etwa im Zusammenhang mit Mobilfunkantennen) keine geringeren gestalterischen Anforderungen verlangt werden.

E. 3.5.1

Von den Dimensionen und der Volumetrie her bereitet das Bauvorhaben mit Blick auf die umliegenden Bauten keine Probleme. Zu Recht bringt die Beschwerdeführerin vor, dass diverse Bauten in der Umgebung unterschiedliche Dimensionen und Gestaltungen aufweisen würden: Dies ist mit Blick auf die Augenscheindokumentation sowie die von der Beschwerdeführerin eingereichte Fotodokumentation nicht von der Hand zu weisen.

E. 3.5.2

Jedoch ist – wie die Vorinstanz zutreffend festhielt – die Setzung der strittigen Bauten problematisch. Die zwei im Norden geplanten Häuser rücken ohne Not sehr nahe an das Inventarobjekt I-Strasse 09 und den Baumgarten heran. Das Inventarobjekt wird durch diese Positionierung bedrängt, was sein Erscheinungsbild und seine Wirkung beeinträchtigt. Der fehlende Abstand des Bauvorhabens zum Baumgarten – inklusive der Tangierung einer Baumkrone – erscheint sodann besonders heikel, weil das Bauareal in diesem Bereich teilweise vom Perimeter eines Naturschutzobjekts überlagert wird, das genau den Erhalt und die Schonung des Baumbestands bezweckt (vgl. E. 3.3.3): Es stellt sich die Frage, ob der Zweck des Naturschutzobjekts einer Überbauung nicht generell entgegensteht (vgl. zur Pflicht, Schutzobjekte beim Erteilen von Baubewilligungen – soweit den Behörden dabei Ermessensfreiheit zusteht – zu schonen: § 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV]; vgl. § 204 Abs. 1 PBG zur Bindung des Gemeinwesens; vgl. auch VGr, 2. März 2017, VB.2016.00493, E. 2.3). Jedenfalls wird der von § 238 Abs. 2 PBG verlangten besonderen Rücksichtnahme auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes nicht entsprochen.

E. 3.5.3

Die Modulbauweise schliesst eine gute Einordnung nicht notwendigerweise aus. Indes ist auf dem Bauareal angesichts seiner prominenten Stellung und der Nähe zu den Schutz- bzw. Inventarobjekten H-Strasse 04/05 (Gebäude H) und I-Strasse 09 (...) eine besonders sorgfältige Gestaltung unabdingbar: Aluminium-Wellblech wirkt diesbezüglich als Material der Fassadengestaltung wie ein Fremdkörper. Darauf, ob es – wie die Beschwerdeführerin anbringt – zu den Fassadenplatten gewisser Neubauten passt, kann es nicht ankommen.

E. 3.5.4

Mithin ist der vorinstanzliche Entscheid in der Sache nicht zu beanstanden. Die Baubewilligungsbehörde hat sich von unsachlichen, mit dem Zweck von § 238 Abs. 2 PBG nicht vereinbaren, Erwägungen leiten lassen und den Zielen der Raumplanung (insbesondere Art. 3 Abs. 2 lit. b und d des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG]) nur unzureichend Rechnung getragen (vgl. BGr, 1. Dezember 2017, 1C_479/2017, E. 7.2). Die nebenbestimmungsweise Heilung des Mangels fällt entgegen der Beschwerdeführerin ausser Betracht. Ein geringfügiges Zurückversetzen der nördlichen Bauten würde nicht genügen, um einen rechtmässigen Zustand zu erreichen.

E. 4

Zusammenfassend ist die Beschwerde abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin und der Mitbeteiligten je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Bei diesem Verfahrensausgang steht ihr keine Parteientschädigung zu. Den nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnern ist indes auch keine Parteientschädigung zuzusprechen, da das Verfahren keinen besonderen Aufwand erforderte und die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin nicht offensichtlich unbegründet waren (vgl. § 17 Abs. 2 VRG).

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