

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00104 vom 21. September 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-09-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00104

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00104 du 21 septembre 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00104 del 21 settembre 2023

Regeste

Baubewilligung | Schutzentscheid; Einordnungsmangel. Als Schutzobjekte in Betracht fallen unter anderem Gebäude samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung. Gefährdet ein Bauprojekt ein inventarisiertes Objekt, so hat das Gemeinwesen vorab einen Schutzentscheid zu treffen, das heisst entweder Schutzmassnahmen anzuordnen oder ganz oder teilweise auf solche zu verzichten. Nur wenn eine Gefährdung eines inventarisierten Objekts durch ein Bauvorhaben von vornherein ausgeschlossen werden kann, besteht für das Gemeinwesen keine Veranlassung, über die Schutzwürdigkeit und den Schutzzumfang des Inventarobjekts zu entscheiden (E. 3.1). Inwieweit die Schutzvermutung trägt, bedarf einer näheren Prüfung im Schutzentscheid (E. 4.2). Es wurde kein projektbezogener Schutzentscheid gefällt (E. 4.3). Das Inventarobjekt wird durch das Bauprojekt bedrängt und seine Wahrnehmbarkeit an seiner wichtigen Hauptfassade stark eingeschränkt. Eine besondere Rücksichtnahme fehlt (E. 5.7). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

liegen in der Zone für öffentliche Bauten OeB gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Horgen (BZO). Auf den Grundstücken befinden sich die Gebäude des See-Spitals Horgen. Mit der streitgegenständlichen Baubewilligung ist (als zusätzliches Gebäude) der Neubau eines Medical-Centers für Praxisräume, eine gedeckte Verbindungspassarelle mit Aussenlift sowie der Teilabbruch und Neubau des Schutzraums geplant. Der Neubau soll in den südöstlichen Teil des Spitalareals zu liegen kommen, wo sich heute die unterirdische Zivilschutzanlage befindet. Südöstlich angrenzend in der Wohnzone W2.5 befindet sich eine Wohnsiedlung. Gegenüber der Nordwestfassade des Bauprojekts, auf dem Grundstück Kat.-Nr. HN11671, befindet sich das im Inventar der schützenswerten Bauten von kommunaler Bedeutung der Gemeinde Horgen eingetragene "Obere Haus", das ehemalige Absonderungshaus.

E. 2.1

Die Baugrundstücke Kat.-Nrn. HN11671 und HN11678 mit einer Fläche von 8'468 bzw. 15'881 m

E. 2.2

Das 1913 als Absonderungshaus erstellte Gebäude diente gemäss dem Inventarblatt ursprünglich als Quarantänelager. Im Jahr 2006 wurde es in ein Büro- und Therapiegebäude umgebaut. Das Absonderungshaus befindet sich ein wenig versteckt hinter dem heutigen See-Spital auf einer kleinen Anhöhe mit parkartiger Umgebung. Das "Abs", wie es genannt wurde, steht frei und ist durch den Park mit dem Hauptgebäude verbunden. Im Inventar wird das Gebäude als eindrucklicher Bau aus dem Anfang des letzten Jahrhunderts mit Ausdruck einer Villa im Park gewürdigt. Das Absonderungshaus zeuge von der frühen Zeit der Spitäler in der Schweiz. Als soziokultureller Zeuge erzähle es vom Schutz der Bevölkerung und der Unterbringung u. a. von mit Pocken infizierten Kranken. Es wird die weitgehende Erhaltung dieses wichtigen Zeugen soziokultureller Entwicklung empfohlen.

E. 3.1

Gemäss § 203 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) erstellen die für Schutzmassnahmen zuständigen Behörden Inventare. Diese sollen eine Bestandaufnahme der in Betracht fallenden Schutzobjekte ermöglichen. Die Erstellung der Inventare bzw. die Inventaraufnahme als solche bewirkt (noch) keinen Schutz. Das Inventar begründet lediglich die Vermutung der Schutzwürdigkeit der verzeichneten Objekte und die zuständige Behörde ist verpflichtet, sich mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen. Diese Auseinandersetzung erfolgt beim Entscheid darüber, ob eine dauernde Schutzmassnahme anzuordnen sei. Dabei kann dieser Entscheid entweder in einer definitiven Unterschutzstellung oder in einer Entlassung aus dem Inventar bestehen (VGr, 18. Dezember 2019, VB.2017.00074/VB.2018.00583, E. 7.2; 27. März 2013, VB.2012.00373, E. 3.1.1; 7. Mai 2013, VB.2012.00299, E. 9.1, je mit Hinweisen; 19. Mai 2010, VB.2009.00662, E. 3 = BEZ 2010 Nr. 27). Als Schutzobjekte in Betracht fallen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG unter anderem Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche als erhaltenswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung. Gefährdet ein Bauprojekt ein inventarisiertes Objekt, so hat das Gemeinwesen vorab einen Schutzentscheid zu treffen, das heisst entweder Schutzmassnahmen anzuordnen oder ganz oder teilweise auf solche zu verzichten. Nur wenn eine Gefährdung eines inventarisierten Objekts durch ein Bauvorhaben von vornherein ausgeschlossen werden kann, besteht für das Gemeinwesen keine Veranlassung, über die Schutzwürdigkeit und den Schutzzumfang des Inventarobjekts zu entscheiden (VGr, 18. Dezember 2019, VB.2017.00074/VB.2018.00583, E. 7.2; 17. Januar 2019, VB.2018.00314, E. 3.2.1 mit Hinweisen).

E. 3.2

Ist ein Objekt inventarisiert und möchte der Grundeigentümer daran Änderungen vornehmen, gibt es zwei Möglichkeiten: Die Eigentümerschaft kann erstens bei der Gemeinde ohne konkretes Bauvorhaben nach § 213 PBG ein Provokationsbegehren stellen und erhält dafür einen förmlichen Schutzentscheid über den Schutzzumfang des Objekts oder über die Entlassung aus dem Inventar. Zweitens kann sie ein Baugesuch einreichen und die Baubewilligungsbehörde kann, wenn sie auf einen umfassenden Schutzentscheid verzichtet, allfällige Schutzmassnahmen in der Baubewilligung, in einem sogenannten projektbezogenen Schutzentscheid, erlassen. In einem solchen projektbezogenen Schutzentscheid werden in der Baubewilligung auch die Schutzanliegen abgehandelt. Darin

können keine definitiven Schutzmassnahmen erlassen, jedoch die der zuständigen Behörde aufgrund des Bauvorhabens notwendig erscheinenden denkmalschutzrechtlichen Massnahmen im Baubewilligungsverfahren angeordnet werden (VGr, 14. Mai 2020, VB.2019.00813, E. 3.3.3). Für einen projektbezogenen Schutzentscheid sind dieselben Überlegungen anzustellen wie für einen separaten Schutzentscheid. Beide Entscheide müssen hinreichend begründet werden (VGr, 18. Dezember 2019, VB.2017.00074, E. 7.5). Dabei sind – nach den massgeblichen Kriterien – die schutzwürdigen von den nicht schutzwürdigen Bauteilen abzugrenzen und es ist darzulegen, weshalb die einzelnen Eingriffe das Schutzobjekt (nicht) gefährden. Eine fachmännische Beurteilung des Schutzobjekts ist demzufolge auch bei projektbezogenen Schutzentscheiden unentbehrlich (VGr, 14. Mai 2020, VB.2019.00813, E. 3.5).

E. 4.1

Das Medical-Center ist auf demselben Grundstück geplant, wie das inventarisierte Absonderungshaus. Die Vorinstanz hob die Baubewilligung auf, da sie der Ansicht war, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass ein gewisser Freiraum auf der Südostseite des Inventarobjekts als für dessen Wirkung wesentliche Umgebung von Bauten freizuhalten sei und dass das in einem Abstand von lediglich 14 m auf demselben Grundstück geplante Medical-Center diesen Bereich tangiere und das Inventarobjekt beeinträchtige. Die zuständige Behörde hätte daher nach entsprechenden Schutzabklärungen einen Entscheid über die Schutzwürdigkeit zu treffen, bevor über das Bauvorhaben entschieden werde. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass ein Schutzentscheid notwendig sei. Ein Umgebungsschutz müsse sich aus dem Inventar ergeben, was vorliegend nicht der Fall sei. Das ehemalige Absonderungshaus werde durch das Bauvorhaben nicht beeinträchtigt. Ein Umgebungsschutz wäre unverhältnismässig. Die Baubehörde müsse sich bei der Beurteilung der Einordnung mit dem Schutzzumfang auseinandersetzen, was sie auch getan habe. Ein projektbezogener Schutzentscheid sei möglich.

E. 4.2

Wie gesehen fallen als Schutzobjekte Gebäude samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung in Betracht. Ist daher mit Blick auf das Inventarblatt die Umgebung des Absonderungshauses für seine Wirkung von Bedeutung und kann durch das Bauvorhaben eine Beeinträchtigung dieser Umgebung nicht ausgeschlossen werden, ist zunächst ein Schutzentscheid erforderlich. Das Absonderungshaus wird im Inventar mit "Ausdruck einer Villa im Park" beschrieben. Eine parkartige Umgebung gehört daher zum Wesen des Gebäudes. Dass der Inventareintrag die Umgebung ausnehmen soll, wie das der Beschwerdeführer vorträgt, ist somit nicht nachvollziehbar. Das Gebäude wird sodann auch als soziokultureller Zeuge beschrieben, welches dem Schutz der Bevölkerung vor ansteckenden Krankheiten diene. Unter anderem mit Pocken infizierte Kranke wurden im Absonderungshaus von der restlichen Bevölkerung getrennt. Ein gewisser Freiraum um das Gebäude verleiht somit diesem "Absondern" Ausdruck. Entsprechend ist als Schutzziel die Erhaltung dieses wichtigen Zeugen soziokultureller Entwicklung erwähnt. Inwieweit diese Schutzvermutung trägt, bedarf jedoch einer näheren Prüfung im Rahmen eines Schutzentscheids. Erst in diesem ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. VGr, 13. April 2023, VB.2022.00393, E. 4.2).

E. 4.3

Ein projektbezogener Schutzentscheid ist der Baubewilligung vom 7. März 2022 nicht zu entnehmen. In der Baubewilligung ist ohne Auseinandersetzung mit der Schutzwürdigkeit des Inventarobjekts und seiner Umgebung einzig erwähnt, dass das Projekt "den gestellten Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG" genüge. Gründe, weshalb das Schutzobjekt durch das Bauprojekt nicht gefährdet wird bzw. die geplanten baulichen Massnahmen mit dem Schutzzweck vereinbar sind, fehlen gänzlich. Soweit die Bauherrschaft der Ansicht ist, dass die blosser Erwähnung von § 238 Abs. 2 PBG unter Nichtbeachtung des Inventarblattes genüge, verkennt sie, dass auch bei projektbezogenen Schutzentscheiden eine fachmännische Beurteilung des Schutzobjekts unentbehrlich ist. Diese ist im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens unterblieben. In ihrer Rekursantwort erwähnt die Gemeinde zwar (unter dem Titel der Einordnung) das Inventarblatt, geht dabei aber hauptsächlich auf die bauliche Umgebung um das Inventarobjekt ein. Weitergehende denkmalpflegerische Abklärungen sind nicht anzutreffen. Von einer hinreichenden Begründung für einen projektbezogenen Schutzentscheid kann somit insgesamt keine Rede sein.

E. 5.1

Die Vorinstanz erwog sodann, dass die Baubewilligung nicht nur aufgrund des fehlenden Schutzentscheids, sondern zudem auch aufgrund der ungenügenden Einordnung aufzuheben sei.

E. 5.2

Gemäss § 238 Abs. 1 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 erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben. Darüber hinaus ist gemäss § 238 Abs. 2 PBG auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. Was als Objekt des Natur- und Heimatschutzes zu betrachten ist, ergibt sich aus der Aufzählung in § 203 Abs. 1 PBG. Eine förmliche Unterschutzstellung wird für die Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG nicht vorausgesetzt. Vielmehr genügt es, dass sich die Schutzwürdigkeit aus objektiven Anhaltspunkten ergibt, was insbesondere bei der Aufnahme des Objekts in ein Inventar im Sinn von § 203 Abs. 2 PBG der Fall ist (VGr, 10. November 2022, VB.2022.00034, E. 4.1; 23. April 2008, VB.2008.00015, E. 4.1; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Auflage, Wädenswil 2019, S. 823 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

E. 5.3

Damit werden an die Gestaltung von Bauten, die sich in unmittelbarer Umgebung von Schutzobjekten befinden bzw. bei Änderungen an solchen, erhöhte Anforderungen gestellt. Diese Bauten müssen sich nicht nur befriedigend, sondern gut einordnen. Gestützt auf § 238 Abs. 2 PBG kann die Behörde gestalterische Sonderleistungen verlangen, die über die Anforderungen von § 238 Abs. 1 PBG hinausgehen. Doch darf auch hier nicht mehr verlangt werden, als es der Charakter der Umgebung beziehungsweise des Schutzobjekts gebietet (VGr, 10. November 2022, VB.2022.00034, E. 4.1; 1. Dezember 2010, VB.2010.00431/00457, E. 5.2 = BEZ 2011 Nr. 4; BGr, 28. Oktober 2002, 1P.280/2002, E. 3.5.1). Massgeblich ist wie bei § 238 Abs. 1 PBG die Gesamtwirkung, jedoch bezogen auf das Schutzobjekt. Bei der Beurteilung ist nicht entscheidend, ob und wie das Schutzobjekt von der geplanten Baute und Anlage aus wahrgenommen wird. Ebenso wenig kommt es darauf an, welchen Eindruck die geplante Baute bei dem beim Schutzobjekt

stehenden Betrachter hinterlässt. Vielmehr geht es in solchen Fällen darum, dass die Wahrnehmung des Schutzobjekts von Drittstandorten aus durch neu zu erstellende Bauten und Anlagen nicht beeinträchtigt werden darf (VGr, 10. November 2022, VB.2022.00034, E. 4.1; 1. Dezember 2010, VB.2010.00431/00457, E. 5.2 = BEZ 2011 Nr. 4; BGr, 28. Oktober 2002, 1P.280/2002, E. 3.5.1; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 826 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung und auch zum Folgenden). 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. Die Beurteilung, ob mit einem Bauvorhaben eine befriedigende bzw. gute Gesamtwirkung erreicht wird, hat nicht nach subjektivem Empfinden, sondern nach objektiven Massstäben und mit nachvollziehbarer Begründung zu erfolgen. Dabei ist eine umfassende Würdigung aller massgebenden Gesichtspunkte vorzunehmen (BGr, 28. Oktober 2002, 1P.280/2002, E. 3.5.2; VGr, 10. November 2022, VB.2022.00034, E. 4.1; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 810 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).

E. 5.4

Aufgrund der offenen Formulierung von § 238 PBG verfügt die kommunale Baubehörde über einen gewissen Beurteilungsspielraum, den ortsbezogen zu konkretisieren in erster Linie ihr selbst obliegt. Das Bundesgericht hielt in seiner Entscheid 1C_358/2017 vom 5. September 2018 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. Das Verwaltungsgericht muss sich demgegenüber bei der Überprüfung des Entscheids der Vorinstanz auf eine Sachverhalts- und Rechtskontrolle beschränken; eine Überprüfung der Angemessenheit steht ihm nicht zu (§ 50 Abs. 2 VRG). Es kann den Entscheid der Vorinstanz deshalb nur aufheben, wenn diese eine Rechtsverletzung begangen hat.

E. 5.5

Die Vorinstanz führte aus, der Neubau komme im Abstand von nur ca. 14 m zum ehemaligen Absonderungshaus vor dessen Hauptfassade (Südostfassade) zu liegen, wobei er ca. drei Viertel der Fassadenlänge des Inventarobjekts überlappe. Der optische Bezug zwischen den Bauten sei gegeben. Das Inventarobjekt werde durch das neue, deutlich höhere Gebäude bedrängt. Es entstehe der Eindruck, dass dem villenartigen Absonderungshaus auf seiner Hauptseite der ihm zustehende Raum genommen und verstellt werde. Während das oberste Geschoss des Neubaus auf der Südostseite zugunsten von Terrassen zurückversetzt sei, bildeten die Geschosse auf der Nordwestseite, gegenüber dem Inventarobjekt, eine hoch aufragende Wand ohne Staffelung in der Tiefe. Eine besondere Rücksichtnahme sei bei diesen Gegebenheiten nicht ersichtlich, weder in der Platzierung des Gebäudekörpers noch in dessen kubischer Ausgestaltung. Es scheine, als habe sich die Bauherrschaft mit den Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG gar nicht ernsthaft auseinandergesetzt. Die Baubehörde vermöge ihre gestalterische Beurteilung in Bezug auf die Rücksichtnahme auf das Schutzobjekt nicht zu begründen. Die Beurteilung erscheine willkürlich, weshalb sich ein Einschreiten rechtfertige.

E. 5.6

Der Beschwerdeführer gibt an, dass Projekt halte einen Abstand von 15 m ein, was eine besondere Rücksichtnahme darstelle. Das Inventarobjekt bleibe unberührt. Die ruhige, symmetrische Gestaltung des Neubaus lasse dem Inventarobjekt dessen Wirkung. Durch die andere Architektursprache hebe es sich vom Inventarobjekt ab. Es bleibe sowohl hangabwärts wie auch hangaufwärts freistehend. Es werde ein grosszügiger Parkbereich geschaffen, welcher im Gegensatz zur heutigen Situation mit der Provisoriumsbaute die Wahrnehmbarkeit des Inventarobjekts steigere. Die Wahrnehmbarkeit des Inventarobjekts von Drittstandorten bleibe damit sehr weitgehend gewahrt.

E. 5.7

Wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat, kommt der geplante Neubau vor die Hauptfassade (Südostfassade) des Absonderungshauses zu liegen. Dabei verdeckt der Neubau vom Spitalweg aus betrachtet die Hauptfassade wesentlich und grossflächig. Der Abstand von vierzehn bis fünfzehn Meter vermag insbesondere auch aufgrund der Höhe des Neubaus, welcher das Absonderungshaus klar überragt, keine genügende Distanz zu schaffen, um die verstellende Wirkung durch den Neubau abzumildern. Insbesondere vom Spitalweg her kann die Hauptfassade des Absonderungshauses nicht bzw. lediglich noch spärlich erfasst werden. Die westliche Fassade des Neubaus ist bis zum fünften Obergeschoss bündig. Dieser Umstand, die Höhe des Neubaus an sich und die im Verhältnis zur Gebäudehöhe geringe Distanz zum Absonderungshaus sorgen dafür, dass dieses von Südosten her bedrängt wird und seine Wirkung nicht entfalten kann. Es kann daher nicht davon gesprochen werden, dass das Inventarobjekt unberührt bleibe. Dass das Inventarobjekt hangabwärts und hangaufwärts freistehend bleibt, vermag nicht zu ändern, dass die Hauptfassade durch den Neubau verstellt und bedrängt wird. Die Wahrnehmbarkeit des Inventarobjekts wird entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht gesteigert, vielmehr wird die Wahrnehmbarkeit des Inventarobjekts an seiner wichtigen Hauptfassade stark eingeschränkt. Die Auffassung der Vorinstanz, wonach eine besondere Rücksichtnahme fehle, erweist sich daher als zutreffend.

E. 5.8

Das Baurekursgericht ging "im Hinblick auf ein Folgeprojekt" teilweise noch auf weitere Rügen ein. Die Nutzung des geplanten "Medical-Centers" sei gemäss der Vorinstanz nicht hinreichend bestimmt, weshalb die Zonenkonformität des Projekts nicht gewährleistet sei. Dieser Mangel sei indessen mit einer Nebenbestimmung, in der die Nutzung auf solche beschränkt werde, die in der Zone für öffentliche Bauten zulässig seien, heilbar. Mit dieser Nebenbestimmung erklärt sich der Beschwerdeführer einverstanden. Schliesslich erwog die Vorinstanz, dass gegenüber dem Spitalweg ein Wegabstand von 3,5 m einzuhalten sei. Auch dieser Rechtsauffassung stellte sich der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren nicht entgegen, weshalb eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung ausbleiben kann. Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Ein Anspruch auf Parteientschädigung steht ihm bei diesem Ergebnis von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen ist er zu verpflichten, der Beschwerdegegnerschaft eine solche zu bezahlen.

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