

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00205 vom 13. November 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-11-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00205

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00205 du 13 novembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00205 del 13 novembre 2020

Regeste

Baubewilligung und forstrechtliche Bewilligung | Frage der besonderen Rücksichtnahme auf benachbartes Inventarobjekt i.S.v. § 238 Abs. 2 PBG. Ermessensüberschreitung. Die vorliegende Ausgangslage (Beurteilung eines Fachgremiums sowie einlässliche Begründung der Baubehörde) erforderte für eine davon abweichende Beurteilung eine vertiefte Auseinandersetzung. Der vorinstanzliche Entscheid lässt eine eingehende Auseinandersetzung mit den kommunalen Entscheidungsgründen vermissen. Es fehlt sodann an einer fachlichen Argumentation in gestalterischer und architektonischer Hinsicht. Eine Auseinandersetzung mit der vorgesehenen (Detail-)Gestaltung des Bauvorhabens und dessen Interaktion mit den Schutzobjekten hat ebenfalls nicht stattgefunden. Das Baurekursgericht hat in unzulässiger Weise seine gegenteilige Ansicht begründet und anstelle derjenigen der Behörde gestellt. Die beanstandete fehlende Rücksichtnahme gegenüber dem benachbarten Inventarobjekt findet zudem in den Plänen und Fotografien keine Bestätigung. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Bewilligungsbehörde von einer besonderen Rücksichtnahme auf die Schutzobjekte (§ 238 Abs. 2 PBG) ausgeht. Namentlich mit Blick auf die Gemeindeautonomie bestand kein genügender Anlass für das vorinstanzliche Eingreifen in den kommunalen Ermessensspielraum. Demnach hat das Baurekursgericht seine Kognition überschritten, wenn es deren Entscheid aufhob und verletzt der angefochtene Entscheid die Gemeindeautonomie. Guttheissung.

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. Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin des streitbetreffenen Baugrundstücks und Adressatin der angefochtenen Verfügung legitimationsbegründend gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) betroffen. Da die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

in der zweigeschossigen Wohnzone W2 bzw. W2bII. Die übrige Grundstücksfläche, das heisst der nördliche und der östliche Grundstücksteil, besteht aus Wald. Gegen Süden wird das Grundstück durch den M-Weg begrenzt. Unmittelbar südlich an den M-Weg angrenzend befindet sich das Doppelwohnhaus E-Steig 06 und 07 mit Baujahr vor 1809 (Kat.-Nrn. 08 und 010), welches im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung vermerkt ist. Letztere befinden sich sodann im

Gebiet VI 0.5.1 im Ortsbildplan des ISOS (Stadtteil N/O). Auf der Parzelle befindet sich die Schule A mit 50 Schulplätzen. Das Grundstück liegt im Perimeter des privaten Gestaltungsplans "Schule A", welcher am 19. September 2019 von der Baudirektion genehmigt worden war. Gemäss Art. 1 der Gestaltungsplanvorschriften (GPV) sollen bei gleichbleibender Schülerzahl die Voraussetzungen für die an die zukünftigen Anforderungen angepasste bauliche Erweiterung der Tagesschule am bestehenden Standort geschaffen werden. Das strittige Bauprojekt sieht neben der Sanierung des Hauptgebäudes vor, den Bestand gegen Süden um einen zweigeschossigen Zwischenbau mit Flachdach zu ergänzen, welcher zum M-Weg hin durch einen Querbau mit Pultdach abgeschlossen werden soll. Die beiden bestehenden Nebengebäude E-Steig 09 im Norden sowie der südöstliche Anbau des Hauptgebäudes E-Steig 05 sollen abgebrochen werden. Im Norden ist als Ersatz ein eingeschossiger Unterstand geplant.

E. 2.1

Das streitbetroffene Baugrundstück liegt gemäss anwendbarer Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) im Umfang von 2'199m

E. 2.2

Das Baurekursgericht gelangte in seiner Entscheidung zum Schluss, gesamthaft erfülle das Bauvorhaben die Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG nicht und es liege in Bezug auf die benachbarten Inventarobjekte auch keine besonders gute Gesamtwirkung vor. Die bisher mangelhafte Auseinandersetzung mit diesem Vorhaben rechtfertige ein Einschreiten der Rekursinstanz. In der Folge hob es den kommunalen Beschluss in Gutheissung der Rekurse auf. Die Beschwerdeführerin moniert, die Vorinstanz habe mit dieser Entscheidung in krasser Weise gegen die Gemeindeautonomie und § 238 Abs. 2 PBG verstossen. Zwar habe sie auf die Rechtsprechung zur Überprüfung von Einordnungsentscheiden der kommunalen Baubehörde hingewiesen, sich aber gerade nicht an die darin geforderte Zurückhaltung der Gerichte gehalten.

E. 3.1

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. Befinden sich wie vorliegend in der Umgebung Objekte des Natur- und Heimatschutzes, ist nach § 238 Abs. 2 PBG darauf besondere Rücksicht zu nehmen. Damit werden an die Gestaltung von Bauten, die sich in unmittelbarer Umgebung von Schutzobjekten befinden, 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, welche 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, 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, a. a. O., S. 826 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung und auch zum Folgenden). 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. 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; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a. a. O., S. 810 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).

E. 3.2

Bei der Anwendung von § 238 PBG verfügt die kommunale Baubehörde aufgrund der offenen Formulierung über einen gewissen Beurteilungsspielraum, den ortsbezogen zu konkretisieren in erster Linie ihr selbst obliegt. Dies gilt, wie sich aus der im Folgenden zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt, bei der Anwendung von Abs. 1 als auch von Abs. 2 gleichermassen: So darf das Baurekursgericht 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. Eine kommunale Behörde überschreitet ihren Beurteilungs- und Ermessensspielraum auch dann, wenn sie sich von unsachlichen, dem Zweck der anzuwendenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt, das übergeordnete Gesetzesrecht nicht beachtet oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 145 I 52, E. 3.6). Das Verwaltungsgericht muss sich sodann 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. 3.3

Die Baubewilligungsbehörde hatte sich in ihrem Entscheid unter Erwägung E mit der besonderen Rücksichtnahme zu den angrenzenden Schutzobjekten im Sinn von § 238 Abs. 2 PBG auseinandergesetzt. Darin führte sie zusammengefasst aus, zum M-Weg schliesse ein erhöhter Gebäudeteil mit Pultdach den Erweiterungsbau ab. Die Traufe vermittele hier mit einer angemessenen Höhe zum schützenswerten Nachbargebäude auf der anderen Strassenseite. In den Rekursantworten hat die Baubewilligungsbehörde ihren Entscheid diesbezüglich ergänzend begründet, was gemäss Rechtsprechung zulässig ist (VGr, 14. März 2007, VB.2006.00532, E. 2.2). Darin führte sie aus, dass der Neubau auf die potenziellen Schutzobjekte am M-Weg mit einem abfallenden Pultdach und einer entsprechend niedrigeren Traufseite sowie einer ruhigen, zurückhaltend gestalteten Fassade reagiere. Die Gesamthöhe sei bewusst nicht ausgeschöpft worden. Die wohlproportionierten Lochfenster in vergleichbaren Formaten wie beim Bestand könnten zu den inventarisierten Bauten vermitteln. Die murale Sockelausbildung zum M-Weg hin nehme Bezug zum erhöhten Hof, welcher schon immer mit Stützmauern zum M-Weg abgeschlossen gewesen sei. Die Befensterung im Sockelbereich sei bewusst zum E-Steig hin orientiert, um die Inventarobjekte nicht zu beeinträchtigen. Eine Konkurrenzierung oder

Beeinträchtigung der Inventarobjekte durch die Schulerweiterung in der geplanten zurückhaltenden Ausformulierung sei zu verneinen. Dabei sei auch die trennende Wirkung des dazwischen liegenden M-Wegs zu berücksichtigen. Eine mangelhafte Auseinandersetzung mit der Frage der rechtsgenügenden Einordnung kann der Baubewilligungsbehörde vor dem Hintergrund dieser Ausführungen entgegen dem Baurekursgericht nicht vorgehalten werden. Es hat auf Stufe Baubehörde die erforderliche vertiefte Auseinandersetzung mit der Wirkung der konkreten Baute auf die benachbarten Objekte des Denkmalschutzes stattgefunden.

E. 3.4

Das Baurekursgericht erwog im angefochtenen Entscheid zusammengefasst, die Inventarobjekte würden durch das neue, deutlich höhere Gebäude bedrängt. Es entstehe der Eindruck, als würde eine hoch aufragende, dreigeschossige Wand ohne Staffelung in der Tiefe an den M-Weg gestellt. Das vorgesehene Pulldach schwäche diesen Effekt zwar ab, doch gehe diese positive Wirkung mit der Abgrabung wieder verloren. Eine besondere Rücksichtnahme bzw. eine besonders gute Gesamtwirkung sei bei diesen Gegebenheiten nicht ersichtlich – weder in der Platzierung des Gebäudekörpers noch in dessen kubischer Ausgestaltung. Gestützt auf diese Erwägungen gelangte die Vorinstanz zum Schluss, die Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG seien nicht erfüllt. Daher hiess es die Nachbarrekurse gut und hob den Beschluss der Bausektion sowie die Verfügung der Baudirektion auf.

E. 3.5

Vorab ist festzuhalten, dass zur Sicherstellung der Erfüllung der erhöhten gestalterischen Anforderungen gemäss Art. 15 GPV ("besonders gute Gesamtwirkung") für Neubauten und wesentliche Änderungen an den Bestandesbauten die Durchführung eines qualifizierten Konkurrenzverfahrens vorgeschrieben worden war (Art. 14 GPV). Ein solches wurde durchgeführt und ein Beurteilungsgremium (bestehend aus drei Architekten/-innen, davon einer der Beschwerdeführerin und eine des Amts für Städtebau sowie eine Landschaftsarchitektin) hat sich unter anderem auch mit der Wirkung des Bauvorhabens auf die Inventarobjekte auseinandergesetzt. Dem Bericht des Beurteilungsgremiums lässt sich zum Siegerprojekt entnehmen, der Querbau reagiere mit seiner Geschossigkeit und Dachform äusserst subtil auf das denkmalgeschützte Gebäude am M-Weg. Insofern ist bereits in diesem Planungsstadium auf die besondere Rücksichtnahme gegenüber den Inventarobjekten geachtet worden. Diese Ausgangslage (das Vorliegen einer Beurteilung eines Fachgremiums sowie einer einlässlichen Begründung der Baubehörde) erforderte für eine davon abweichende Beurteilung eine vertiefte Auseinandersetzung. Die Vorinstanz hat ihren Entscheid im Wesentlichen mit der Höhe der Südfassade und den deren Wirkung verstärkenden Abgrabungen begründet. Der vorinstanzliche Entscheid lässt eine eingehende Auseinandersetzung mit den kommunalen Entscheidungsgründen vermissen. Damit fehlt es an einer einlässlichen fachlichen Argumentation in gestalterischer und architektonischer Hinsicht. Eine Auseinandersetzung mit der vorgesehenen (Detail-)Gestaltung des Bauvorhabens und dessen Zusammenwirken mit den Schutzobjekten hat ebenfalls nicht stattgefunden. Das Baurekursgericht hat damit seine gegenteilige Ansicht unzureichend begründet und in unzulässiger Weise sein Ermessen anstelle desjenigen der Baubehörde gestellt. Damit erweist sich der vorinstanzliche Entscheid als rechtsfehlerhaft. Die beanstandete fehlende Rücksichtnahme gegenüber dem benachbarten Inventarobjekt findet zudem in den Plänen und Fotografien keine Bestätigung. Massgeblich für die Beurteilung

der Wirkung der 11 m hohen Südfassade des Querbaus ist nicht der Abstand zum M-Weg, auf welchen das Baurekursgericht abstellt, sondern der Abstand zu den Schutzobjekten von doch ca. 13 m. Trotz der Hanglage lässt sich aufgrund der Trennwirkung des M-Wegs und des erwähnten erheblichen Abstands eine bedrängende Wirkung auf das eingeschossige Inventarobjekt nicht ausmachen. Abgesehen davon hätte gemäss Gestaltungsplan noch näher als 13 m an die Inventarobjekte heran gebaut werden können, und es wäre in diesem Bereich ein weiteres Vollgeschoss möglich gewesen. Dass beide Möglichkeiten nicht ausgenutzt wurden, trägt ebenfalls zur besonderen Rücksichtnahme bei. Dies trifft auch auf das Pultdach zu, was auch das Baurekursgericht schon erkannte. Dass dessen positive Wirkung durch die geplanten Abgrabungen wieder beseitigt würden, ist nicht nachvollziehbar. So hatte das Baurekursgericht selbst ausgeführt, dass künftig im zwischen Querbau und M-Weg im Bereich der Abgrabungen (wieder) ein Grünraum und insbesondere die (Ersatz-)Pflanzung von Bäumen wie auch von Sträuchern und einer Hecke vorgesehen ist, womit allfällige negative Auswirkungen der Abgrabungen wieder behoben werden. Eine Beeinträchtigung der Wahrnehmung des Schutzobjekts durch die strittige Querbaute von Drittstandorten aus kann jedenfalls ausgeschlossen werden. Zusammengefasst ist es nicht zu beanstanden, wenn die Bewilligungsbehörde von einer besonderen Rücksichtnahme auf die Schutzobjekte (§ 238 Abs. 2 PBG) ausgeht. Namentlich mit Blick auf die Gemeindeautonomie bestand kein genügender Anlass für das vorinstanzliche Eingreifen in den kommunalen Ermessensspielraum. Demnach hat das Baurekursgericht seine Kognition überschritten, wenn es deren Entscheid aufhob und verletzt der angefochtene Entscheid die Gemeindeautonomie. Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde gutzuheissen. Der baurekursgerichtliche Entscheid ist aufzuheben und der Beschluss der Beschwerdegegnerin bzw. die nachgesuchte Baubewilligung ist wiederherzustellen.

E. 4

Als weiteren Punkt ist die Vorinstanz in ihrem Entscheid zum Schluss gelangt, die Gesamtverfügung der Baudirektion verstosse gegen die Anforderungen der Gestaltungsplanvorschriften.

E. 4.1

Bauliche Veränderungen innerhalb des Waldabstandsbereichs sind gemäss Art. 5 GPV im Rahmen des Gestaltungsplans zulässig, sofern sie forstrechtlich bewilligt werden. Bauten und Anlagen in Waldesnähe sind nur zulässig, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen (Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 [WaG]). Die zuständigen Behörden können jedoch aus wichtigen Gründen die Unterschreitung des Mindestabstands unter Auflagen und Bedingungen bewilligen (Art. 17 Abs. 3 WaG).

E. 4.2

Wie die Vorinstanz zutreffend festhielt, ist die erforderliche forstrechtliche Bewilligung für die Überstellung des Waldabstandsbereichs mit der Gesamtverfügung vom 7. Februar 2022 durch die Baudirektion erteilt worden. Dies ergibt sich ohne Weiteres aus Dispositiv I der Gesamtverfügung und wurde von der Baudirektion auch in ihrer Rekursvernehmlassung vom 12. Oktober 2022 ausdrücklich bestätigt. Dass in den Erwägungen der Verfügung vom 7. Februar 2022 ausgeführt wurde, die geplante Sanierung finde hauptsächlich innerhalb der definierten Bereiche statt, weshalb diese nicht zu beurteilen sei, ist daher nicht

entscheidend. Wesentlich ist, dass vorliegend kein Grund zur Annahme besteht, die forstpolizeilichen Auswirkungen des Bauvorhabens wären von der Baudirektion nicht geprüft worden. Es ist der Baudirektion lediglich ein Formulierungsfehler in den (nicht entscheidenden) Erwägungen unterlaufen. Ein Verstoss gegen die Anforderungen von Art. 5 GPV und liegt entgegen der Vorinstanz nicht vor.

E. 4.3

Überdies ist die Gesamtverfügung der Baudirektion auch inhaltlich nicht zu beanstanden und liegt darin kein Verstoss gegen das Waldgesetz. Die Begründung für die Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstandes, dass durch das Bauvorhaben keine zusätzlichen negativen Auswirkungen auf den Wald zu erwarten sind, ist zutreffend, zumal die Baubereiche bereits bisher überbaut waren und lediglich eine geringe Volumenerweiterung geplant ist. Das Bauvorhaben ist gemäss Art. 17 WaG auch aus forstrechtlicher Sicht bewilligungsfähig. Damit erweist sich der vorinstanzliche Entscheid auch in dieser Hinsicht als unrechtmässig und ist aufzuheben. Die Gesamtverfügung der Baudirektion lebt damit wieder auf.

E. 5

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdegegnerschaft 1, 2, 3, 4 sowie 5 je zu einem Fünftel aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die Zusprechung einer Parteientschädigung an die unterliegende Beschwerdegegnerschaft fällt bei diesem Ergebnis ausser Betracht (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen ist sie zu gleichen Teilen zu verpflichten, der Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 6

Soweit es sich vorliegend angesichts der vor Baubeginn zu erfüllenden Bedingungen und Auflagen um einen Zwischenentscheid handelt, ist dieser nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 anfechtbar (BGE 149 II 170 E. 1; BGr, 13. November 2020, 1C_590/2019, E. 1.4).

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