

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_329/2007 /fun

Urteil vom 23. November 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Reeb, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
X._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Heinz O. Haefele,

gegen

- Y._____ GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt
Peter Rütimann,
- Bauausschuss der Stadt Winterthur, vertreten durch Fridolin Störi, Neumarkt 4, Postfach, 8402
Winterthur,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 29. August 2007 des Verwaltungsgerichts des Kantons
Zürich,
1. Abteilung, 1. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Mit Beschluss vom 7. April 2006 erteilte der Bauausschuss der Stadt Winterthur der Y._____ GmbH die baurechtliche Bewilligung für den Umbau des Gebäudes Assek.-Nr. 3027 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1/4902 an der Dammstrasse 13 in Winterthur. Die Bauherrschaft plant, das bestehende Mehrfamilienhaus durch Ausbau des Dachgeschosses sowie Erstellung einer Balkonanbaute (drei übereinanderliegende Balkone von je 11 m²) an der Westfassade umzubauen. Zudem sollen zwei neue Dachgauben erstellt und die Dachhaut um 0.25 m angehoben werden, um eine Dämmungsschicht anzubringen. Geplant ist weiter, den bestehenden Velounterstand zu ersetzen.

B.

Gegen die Baubewilligung erhob X._____, Eigentümerin des auf dem nördlich angrenzenden Grundstück 1/4903 angebauten Gebäudes Assek.-Nr. 3026, Rekurs an die Baurekurskommission IV des Kantons Zürich. Diese wies den Rekurs ab, nachdem sie einen Augenschein durchgeführt hatte.

C.

Gegen den Rekursentscheid führte X._____ Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses wies die Beschwerde am 29. August 2007 ab.

D.

Am 5. Oktober 2007 erhob X._____ Beschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid und die Baubewilligung seien aufzuheben und das Bauvorhaben sei im angefochtenen Umfang zu verweigern. Eventuell sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen.

E.

Der Bauausschuss der Stadt Winterthur beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie abzuweisen. Die Y._____ GmbH und das Verwaltungsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

F.

Mit Verfügung vom 29. Oktober 2007 wurde der Beschwerde aufschiebende Wirkung erteilt.

Erwägungen:

1.

Weil der angefochtene Entscheid nach dem Datum des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110), dem 1. Januar 2007 (AS 2006, 1242), ergangen ist, untersteht die Beschwerde dem neuen Recht (Art. 132 Abs. 1 BGG).

1.1 Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund. Auch Art. 34 Abs. 1 RPG in der Fassung nach Ziff. 64 des Anhangs zum Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; SR 173.32; vgl. AS 2006 2261) verweist auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist deshalb auch dann zulässig, wenn - wie hier - lediglich die Bundesverfassungsmässigkeit der Handhabung von kantonalem bzw. kommunalem Baurecht im Streit liegt (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251).

1.2 Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer (lit. a), dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (lit. b) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht (lit. c). Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 133 II 249 E. 1.3.1 S. 252).

Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin eines Gebäudes, das an die streitbetroffene Baute angebaut ist und mit dieser zusammen optisch ein Ensemble bildet ("Zwillingsbaute"). Sie hat damit eine enge räumliche Beziehung zum Baugrundstück und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Baubewilligung, da sie befürchtet, die Umgestaltung von Fassade und Dach der Nachbarbaute werde das bestehende Ensemble, zu dem auch ihr Haus gehört, verunstalten. Ihre Beschwerdelegitimation ist daher anzuerkennen.

1.3 Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist - vorbehaltlich genügend begründeter Rügen (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG) - einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin rügt Willkür in der Rechtsanwendung, weil die Vorinstanzen verkannt hätten, dass eine gute Einordnung und Gestaltung des Bauvorhabens erforderlich sei und nicht lediglich eine befriedigende Gesamtwirkung. Sie stützt sich hierfür auf § 238 Abs. 2 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) i.V.m. §§ 50 und 51a PBG und Art. 38 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Winterthur vom 3. Oktober 2000 (BZO).

2.1 § 238 PBG trägt die Überschrift "Gestaltung". Abs. 1 bestimmt, dass 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 sind, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird. Gemäss Abs. 2 ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen.

Das Baugrundstück ist gemäss geltender Zonenordnung der Stadt Winterthur der Quartiererhaltungszone Eichliacker zugewiesen. Gemäss § 50a PBG umfassen Quartiererhaltungszone in sich geschlossene Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, die in ihrer Nutzungsstruktur oder baulichen Gliederung erhalten oder erweitert werden sollen (Abs. 1). Die Gemeinden können für diese Gebiete in der Bau- und Zonenordnung die nämlichen Regelungen treffen wie für die Kernzonen (Abs. 2), d.h. sie können besondere Vorschriften über die Masse und die Erscheinung der Bauten erlassen (vgl. § 50 Abs. 3 PBG).

Gestützt auf diese Bestimmung hat die Stadt Winterthur in Art. 33 ff. BZO Bestimmungen über Quartiererhaltungszone erlassen (vgl. Ruedi Haller/Fridolin Störi, Die neue Bau- und Zonenordnung der Stadt Winterthur, PBG-aktuell 2002 Heft 1 S. 5-27, insbes. S. 19 ff.). Gemäss Art. 34 Abs. 1 BZO sind diese Strukturerhaltungs- und nicht Schutzzonen. Sie bezwecken die Erhaltung und Entwicklung in sich geschlossener Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, die in ihrer Nutzungsstruktur und in ihrer baulichen Gliederung erhalten werden sollen.

Art. 35 BZO charakterisiert die einzelnen Quartiererhaltungszone. Zur QEZ Eichliacker heisst es:

- Das kleinräumig strukturierte Wohn- und Gewerbegebiet ist durch ähnliche, zwei- bis dreigeschossige Mehrfamilienhäuser in schlichter Zweckarchitektur entlang der Baulinien

gekennzeichnet. Prägend ist das ausgeglichene Verhältnis zwischen unbebauter Fläche und gebauter Kubatur. Der Strassenraum wird von schmalen Vorgärten mit Sockelmauern und Zäunen begleitet. Der strassenabgewandte Freiraum wird als Garten genutzt."

Art. 38 Abs. 1 BZO verlangt für Quartiererhaltungszonen, dass Bauten, Anlagen und Umschwung im Ganzen wie in ihren Teilen so zu gestalten sind, dass der typische Gebietscharakter gewahrt bleibt und eine gute Einordnung in die Siedlungsstruktur erzielt wird. Letztere wird gemäss Art. 38 Abs. 2 BZO im Wesentlichen definiert durch Grösse, Form und Stellung der Bauten, die Geschosshöhe sowie Anordnung und Ausgestaltung der Frei- und Grünräume.

2.2 Nach der Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts sind die gestalterischen Anforderungen in § 238 PBG abschliessend geregelt, mit der Folge, dass die Gemeinden keine generell höheren ästhetisch-architektonischen Anforderungen stellen können.

Vor diesem Hintergrund legte das Verwaltungsgericht auch Art. 38 Abs. 1 BZO aus. Es wies darauf hin, dass Quartiererhaltungszonen - anders als Kernzonen - keine planungsrechtlichen Massnahmen zum Schutz von Objekten des Natur- und Heimatschutzes darstellten, weshalb nicht die höheren Gestaltungsanforderungen von § 238 Abs. 2 PBG, sondern diejenigen von § 238 Abs. 1 PBG gälten, d.h. eine befriedigende Gesamtwirkung verlangt werde. Da diese "im Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung" zu erreichen sei, stiegen die gestalterischen Anforderungen, wenn die Umgebung über besondere Qualitäten verfüge, wie dies bei Siedlungen, die einer Quartiererhaltungszone zugewiesen seien, hinsichtlich der Nutzungsstruktur oder der baulichen Gliederung vorausgesetzt werde. Wenn in Art. 35 BZO die einzelnen Quartiererhaltungszonen charakterisiert und in Art. 38 BZO die Wahrung des jeweiligen typischen Gebietscharakters und eine gute Einordnung in diese Siedlungsstruktur verlangt werde, so würden damit nicht unzulässigerweise generell höhere Gestaltungsanforderungen gestellt, sondern die Qualitäten der Umgebung festgelegt, an welcher am konkreten Ort für eine befriedigende Gestaltung Mass zu nehmen sei. Das sei in einer Quartiererhaltungszone regelmässig eine qualitativ wertvolle bauliche Gliederung, weshalb für eine befriedigende Gesamtwirkung an Stellung und kubische Gestaltung einer Baute relativ hohe Anforderungen gestellt werden könnten (E. 3.1 des angefochtenen Entscheids).

2.3 Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, dass für Kernzonen unstreitig § 238 Abs. 2 PBG anwendbar sei, der eine gute Einordnung und Gestaltung von Bauten und Anlagen verlange; § 50 Abs. 3 PBG erlaube zudem ausdrücklich besondere kommunale Vorschriften über die Erscheinung von Bauten. Durch den Verweis auf § 50 PBG gestatte § 50a PBG auch für Quartiererhaltungszonen kommunale Vorschriften nach Massgabe von § 238 Abs. 2 PBG, die erhöhte Anforderungen an die Erscheinung von Bauten und Anlagen stellen. Von dieser Befugnis habe die Stadt Winterthur Gebrauch gemacht, indem sie in Art. 38 Abs. 1 BZO in Quartiererhaltungszonen die Wahrung des typischen Gebietscharakters und eine gute Einordnung in die Siedlungsstruktur verlange. Eine gute Einordnung und Gestaltung sei dem Bauvorhaben aber zu Recht von keiner der Vorinstanzen attestiert worden.

2.4 Der Bauausschuss der Stadt Winterthur macht dagegen geltend, bei Quartiererhaltungszonen gehe es nicht um die Erhaltung eines schutzwürdigen Ortsbildes, sondern um die Erhaltung und Förderung einer besonderen Wohnqualität in einem Quartier. Die in Art. 38 BZO verlangte "gute Einordnung in die Siedlungsstruktur" stelle zwar erhöhte Anforderungen an Stellung, kubische Gestaltung, etc.; dagegen gälten keine erhöhten gestalterischen Anforderungen i.S.v. § 238 Abs. 2 PBG.

2.5 Auch die Beschwerdegegnerin weist auf die völlig unterschiedlichen Zwecke hin, denen die Kernzone einerseits und die Quartiererhaltungszone andererseits dienen. Kernzonen i.S.v. § 50 PBG erfassten schutzwürdige Ortsbilder, d.h. Schutzobjekte i.S.v. § 203 lit. c PBG, auf welche nach § 238 Abs. 2 PBG besondere Rücksicht zu nehmen sei. Dagegen bezweckten Quartiererhaltungszonen die Erhaltung und Entwicklung in sich geschlossener Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, die in ihrer Nutzungsstruktur und in ihrer baulichen Gliederung erhalten werden sollen. Dementsprechend schreibe Art. 38 Abs. 1 BZO lediglich vor, dass Bauten den typischen, in Art. 35 lit. b BZO umschriebenen Gebietscharakter zu wahren hätten und eine gute Einordnung in die Siedlungsstruktur erzielen müssten. Die vorliegend streitigen baulichen Massnahmen könnten weder den Gebietscharakter noch die Siedlungsstruktur beeinflussen.

2.6 § 238 Abs. 2 PBG schreibt die besondere Rücksichtnahme auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor; diese sind in § 203 PBG aufgezählt (Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4. Aufl., Ziff. 10.1.2.1). Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, dass sich in der Umgebung des Bauvorhabens solche Schutzobjekte befinden. Die Zuweisung zur Quartiererhaltungszone Eichliacker allein genügt hierfür nicht: Wie sich aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte von § 50a PBG ergibt (vgl. dazu Andreas Keiser, Die Quartiererhaltungszone - ein neues Instrument der zürcherischen Ortsplanung, PBG-aktuell 1994 Heft 1 S. 5-17, insbes. S. 8 f.), dient die Quartiererhaltungszone nicht der Bewahrung schutzwürdiger Ortsbilder im Sinne des

Heimatschutzes, sondern der Erhaltung und Erweiterung von Gebieten mit hoher Siedlungsqualität. Dies bestätigt auch Art. 34 Abs. 1 Satz 1 BZO, wonach die Quartiererhaltungszonen Strukturerhaltungs- und nicht Schutzzonen sind.

Damit durften die kantonalen Behörden ohne Willkür § 238 Abs. 1 PBG - und nicht den strengerem Abs. 2 - ihrer Beurteilung zugrunde legen.

2.7 Zu prüfen ist noch, ob das Verwaltungsgericht Art. 38 Abs. 1 BZO willkürlich ausgelegt hat.

Diese Bestimmung verlangt zwar ihrem Wortlaut nach eine "gute" Einordnung; diese Anforderung bezieht sich aber nicht auf die Gestaltung im allgemeinen, sondern nur auf die "Einordnung in die Siedlungsstruktur". Die Siedlungsstruktur wird gemäss Art. 38 Abs. 2 BZO im Wesentlichen definiert durch Grösse, Form und Stellung der Bauten, die Geschosshöhe sowie Anordnung und Ausgestaltung der Frei- und Grünräume. Dies entspricht dem Charakter der Quartiererhaltungszone als Strukturerhaltungszone (Art. 34 BZO).

Es ist offensichtlich, dass Geschosshöhe und Stellung der Baute, wie auch die Frei- und Grünräume, durch die streitigen An- und Umbauten nicht verändert werden; auch Grösse und Form der Baute bleiben im Wesentlichen erhalten. Das Verwaltungsgericht hat diesbezüglich festgehalten, dass der offene und weitgehend transparente Balkonanbau nichts an der Kubatur des Gebäudes ändere und damit die hergebrachte Überbauungsstruktur nicht in Frage stelle; der Balkonanbau orientiere sich in seinen Ausmassen an der Baulinie und folge der Flucht der Volumen entlang der Dammstrasse. Diese Einschätzung lässt keine Willkür erkennen.

Insofern kann offen bleiben, ob Art. 38 BZO höhere Anforderungen an die Einordnung in die Siedlungsstruktur stellt als § 238 Abs. 1 PBG und inwiefern dies zulässig wäre. Für den vorliegenden Fall genügt es festzuhalten, dass die kantonalen Behörden ohne Willkür eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 BZO verneinen durften, weil das Bauvorhaben die Siedlungsstruktur nicht beeinflusst. Im Übrigen war nach dem oben E. 2.6 Gesagten auf die allgemeinen Gestaltungsanforderungen von § 238 Abs. 1 PBG abzustellen, wonach eine "befriedigende Gesamtwirkung" genügt.

3.

Soweit die Beschwerdeführerin rügt, das Bauvorhaben genüge auch den Anforderungen an eine "befriedigende Gesamtwirkung" nicht, begründet sie dies nur in einem Punkt - in Bezug auf die Anhebung der Dachhaut - in einer der Anforderungen von Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG genügender Weise.

Sie macht geltend, die Dachanhebung ergebe einen hässlichen und besonders störenden Absatz mitten in der Dachfläche des ansonsten symmetrisch in Erscheinung tretenden Gebäudes. Sie hat im kantonalen Verfahren ein Foto eines vergleichbaren Absatzes eingereicht.

Das Verwaltungsgericht führte hierzu aus, die Dachanhebung um 25 cm sei ein mässiger Eingriff in die Dachhaut, der schon aus diesem Grund für den Beobachter kaum in Erscheinung trete. Zusätzlich werde die Wahrnehmung durch die die Dachlandschaft rhythmisierenden Elemente wie Dachgauben und Dachrinnen herabgesetzt. Die von der Beschwerdeführerin geforderte Rücksichtnahme bei zusammengebauten Objekten, welche zusätzliche Einschränkungen in der gestalterischen Freiheit erforderlich mache, werde dadurch zweifelsohne gewahrt.

Diese Ausführungen lassen keine Willkür erkennen. Das von der Beschwerdeführerin selbst eingereichte Foto eines solchen Absatzes belegt, dass dieser - im Verhältnis zur gesamten Baute - geringfügig erscheint und deshalb für einen Betrachter, beispielsweise von der Strasse aus, kaum ins Gewicht fällt.

Soweit die Beschwerdeführerin rügt, die Dachanhebung sei nicht ausgesteckt worden, begründet sie nicht, inwiefern ihr dadurch ein Nachteil entstanden ist, d.h. sie an der Beurteilung des Bauvorhabens und dessen Auswirkungen gehindert worden wäre.

4.

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, das Verwaltungsgericht habe sich mit ihren Rügen betreffend den Velounterstand nicht auseinandergesetzt; sie rügt insoweit eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) und des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV).

Im kantonalen Verfahren hatte die Beschwerdeführerin geltend gemacht, die bewilligten Pläne des Velounterstandes seien ungenau, insbesondere fehlten darauf Massangaben; zudem sei aus den Plänen nicht ersichtlich, wo die Ableitung des Meteorwassers geplant sei. Mit diesen Rügen hatte sich die Baurekurskommission in ihrem Entscheid vom 25. Januar 2007 (E. 2.1-2.5 S. 4-6)

ausführlich auseinandergesetzt. Das Verwaltungsgericht hielt dessen Begründung für überzeugend. Es verwies daher in E. 1.5 (S. 4 des angefochtenen Entscheids) darauf. Dieser Verweis umfasst alle Rügen betreffend Ungenauigkeiten und Widersprüchlichkeiten der Pläne, einschliesslich der Pläne des Velounterstands. Die Beschwerdeführerin legt weder dar, weshalb ein solcher Verweis - generell oder speziell im vorliegenden Fall - unzulässig sei, noch setzt sie sich mit der - vom Verwaltungsgericht übernommenen - Begründung der Baurekurskommission auseinander.

Damit kann auf die Willkürzüge mangels genügender Begründung nicht eingetreten werden; die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich als unbegründet.

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 65 f. und 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Y._____ GmbH für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. November 2007

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Gerber