

Vorliegend ging es um eine auf drei Jahre befristete baurechtliche Bewilligung für die Errichtung eines Modulbauprovisoriums neben einem bestehenden Spitalgebäude. Nachbarn wandten sich gegen diese Bewilligung mit den Rügen der ungenügenden Einordnung der Provisoriumsbaute in ihre Umgebung sowie der Beeinträchtigung des inventarisierten Spitalgebäudes und des inventarisierten Spitalparks durch die Baute.

Aus den Erwägungen:

2. Die Baugrundstücke liegen in der Zone für öffentliche Bauten (Oe) gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt X. Geplant ist der Anbau eines viergeschossigen Modulbauprovisoriums mit Personalzimmern, Büro-, Behandlungs- und Patientenräumlichkeiten auf der Nordwestseite des alten Spitalgebäudes. Der Neubau soll im Erd- und im 1. Obergeschoss über eine geschlossene Passerelle mit dem alten Spitalgebäude verbunden werden. Das alte Spitalgebäude ist im Inventar der kommunal schützenswerten Bauten enthalten. Im Weiteren kommt das Bauvorhaben in den Perimeter der im Natur- und Landschaftsinventar der Gemeinde X aufgeführten «Parkanlage altes Spital» zu liegen. Die Baubewilligung ist auf drei Jahre ab Bezugsbewilligung befristet. Danach ist der Bau abzubrechen und die beanspruchte Fläche in den ursprünglichen Zustand zurückzuführen. (...)

6.1 Die Rekurrierenden beanstanden die Einordnung des Bauvorhabens. (...)

6.4.1 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.

Diese Vorschrift enthält eine Grundanforderung an Bauten, Anlagen und Umschwung. Verlangt wird sowohl eine gewisse Qualität der Gestaltung in sich als auch der Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung. Dabei erfasst die Norm über den Wortlaut ihres Randtitels («Gestaltung») hinaus nicht nur die Gestaltungselemente wie beispielsweise die Dach- oder die Fassadengestaltung, sondern auch ortsbauliche Aspekte wie etwa die Stellung der Baukörper, soweit jene nicht durch speziellere Bauvorschriften geregelt sind. Die Frage, ob eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird, ist gestützt

auf objektive, nachvollziehbare Kriterien zu beantworten. Blosses Empfinden rechtfertigt keinen Eingriff in das Eigentum.

Nach § 238 Abs. 2 PBG ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. In der Nachbarschaft von Schutzobjekten bzw. bei Änderungen an solchen ist demnach mehr als eine bloss befriedigende Gesamtwirkung zu verlangen. 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 Objektes in ein Inventar im Sinne von § 203 Abs. 2 PBG der Fall sein kann.

Bei der Anwendung der Ästhetikgeneralklausel kommt den Gemeinden ein erheblicher Ermessensspielraum zu, sodass sich die Rekursinstanz bei der Entscheidungsüberprüfung entgegen ihrer grundsätzlich vollen Kognition (§ 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) Zurückhaltung auferlegt. Das Baurekursgericht ersetzt somit eine noch vertretbare Wertung der Gemeinde nicht durch eine eigene andere Wertung. Hingegen greift es dann ein, wenn die Unhaltbarkeit der vorinstanzlichen Entscheidung offensichtlich ist (vgl. A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, § 20 Rz. 17 ff.).

6.4.2 Der Massstab für die Anforderungen, die an die Gesamtwirkung des geplanten Bauvorhabens zu stellen sind, ergibt sich aus der Bestimmung von § 238 Abs. 2 PBG, auch wenn es sich um eine befristete Baute handelt. Indes ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV]), dass anstelle einer Bauverweigerung gestützt auf § 321 Abs. 1 PBG eine vorübergehende Tolerierung eines gestalterischen Mangels in Betracht zu ziehen ist. Ausschlaggebend dafür, ob eine befristete Baubewilligung erteilt werden darf, ist der Gesichtspunkt, welche baurechtlichen Rechtsgüter in welchem Ausmass verletzt werden. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit verlangt, dass befristete Abweichungen vom ordentlichen Recht nur dann und für so lange zugestanden werden, als die Realisierung eines gesetzeskonformen Projekts entweder unmöglich oder für den Bauherrn unzumutbar ist (vgl. VGr, 3. Oktober 1991, VB.1991.00054 und 00055 = ZBI 93/1992 S. 184 ff., E. 5b, sowie VGr, 17. Dezember 2009, VB.2009.00308, E. 8.2.).

6.4.3 Die Platzierung des Provisoriums in der westlichen Verlängerung der Achse des alten Spitalgebäudes ergibt eine logische, zweckmässige Eingliederung in die Spitalanlage. Die Dimensionen und die einfache kubische Ausgestaltung des Baukörpers nehmen in angemessener Weise Bezug auf das alte Spitalgebäude. Der Neubau ist vom alten Spitalgebäude leicht abgesetzt und um ca. eine Geschosshöhe tiefer gestellt, so dass er sich diesem unterordnet. Geprägt wird sein Erscheinungsbild durch die Modulbauweise und die Materialisierung der Aussenhaut mit Profilstahlblech. Dergestalt ist das Gebäude als das erkennbar, was es ist: Ein Provisorium. Als solches weist es zwar ein akzeptables Äusseres auf, vermag aber den erhöhten Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG selbstverständlich nicht zu genügen. Es ist der

Bauherrschaft aber nicht zuzumuten, eine befristete Baute gleichermassen aufwändig und auf die bestehende Spitalanlage architektonisch abgestimmt auszugestalten, wie ein dauerhaftes Gebäude. Dies käme einem generellen Verbot von kostengünstigen, standardisierten Provisoriumsbauten gleich, wie sie bei der Erweiterung oder Sanierung grösserer Bauten wie Spitäler, Altersheimen oder Schulen als gängige Lösung eingesetzt werden, was offensichtlich unverhältnismässig wäre. Es ist daher mit einer Interessenabwägung zu prüfen, inwieweit der gestalterische Mangel vorübergehend in Kauf genommen werden kann.

Die Abweichung von den gestalterischen Anforderungen hält sich in Grenzen. Dies in Bezug auf das unmittelbar benachbarte Schutzobjekt des alten Spitalgebäudes und noch mehr im Kontext der gesamten Spitalanlage, welche ein heterogenes Konglomerat von Haupt- und Nebengebäuden verschiedenster Entstehungszeiten und architektonischer Ausprägung darstellt. Die Bebauung nördlich der S-Strasse weist keine besonderen gestalterischen Qualitäten auf. Das gestalterische Defizit stellt für Dritte, namentlich für die Rekurrierenden, höchstens einen leichten, auf das subjektive Empfinden beschränkten Nachteil dar. Schliesslich ist die auf drei Jahre befristete Bestandesdauer der Baute relativ kurz. Insgesamt ist die Beeinträchtigung der baurechtlichen Rechtsgüter als gering einzustufen.

Diese geringe Beeinträchtigung wird durch das erhebliche, mitunter ebenfalls öffentliche Interesse der Bauherrschaft am Bauvorhaben ohne Weiteres aufgewogen. Einen eigentlichen Bedarfsnachweis hat die Bauherrschaft unter den gegebenen Umständen nicht zu erbringen. Es genügt bereits, dass das geplante Gebäude dem Spital selbst und nicht etwa betriebsfremden Zwecken dient, dass der Spitalbetreiberin ein Interesse am Ausbau ihrer Infrastruktur nicht abgesprochen werden kann und dass davon ausgegangen werden darf, dass der Investition von immerhin ca. 6 Mio. Fr. für das dreijährige Provisorium erhebliche wirtschaftliche bzw. betriebliche Vorteile und Notwendigkeiten gegenüberstehen, die mit einer gewissen zeitlichen Dringlichkeit und dem Bedarf nach einer Übergangslösung verbunden sind. Hinzu kommt die Notwendigkeit für Rochadeflächen im Hinblick auf geplante Erweiterungsbauten und Sanierungsprojekte, wiewohl die zeitliche Koordination jener Vorhaben mit der Bestandesdauer des vorliegend strittigen Provisoriums im Rekursverfahren nicht nachvollziehbar dargelegt werden konnte. Schliesslich erscheint die Platzierung des Gebäudes – nicht zuletzt aus Gründen der Einordnung – als zweckmässig und eine klar bessere Lösung liegt nicht auf der Hand. Eine Provisoriumsbaute könnte auch an anderer Stelle in der Spitalanlage die gestalterischen Anforderungen nicht vollumfänglich erfüllen und wäre nur vorübergehend zu tolerieren.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der gestalterische Mangel des strittigen Bauvorhabens entsprechend der Befristung der Baubewilligung für die Dauer von drei Jahren in Kauf genommen werden kann.

7.1 Die Rekurrierenden vertreten die Auffassung, hinsichtlich der zwei betroffenen inventarisierten Objekte würden Schutzentscheide des Gemeinderates fehlen (§ 211 Abs. 2 PBG). Das Bauvorhaben komme in den

Bereich des Inventarobjektes «Parkanlage altes Spital» zu liegen, mit unmittelbaren Auswirkungen auf den vom Schutzziel erfassten Baumbestand. Für die geplante Passerelle werde ausserdem eine Fläche von mindestens 20 m<sup>2</sup> aus der bestehenden Fassade des inventarisierten alten Spitalgebäudes herausgebrochen und das Terrain werde erheblich umgestaltet. Auch dies seien Eingriffe in die entsprechenden Schutzziele. Am Erfordernis der Schutzentscheide ändere die Befristung der Baubewilligung nichts, denn das Bauvorhaben greife sehr stark und grösstenteils auch irreversibel in die Schutz- und Erhaltungsziele ein. Namentlich mit der verlangten Ersatzpflanzung für die ausgewachsenen, hohen Bäume könne der ursprüngliche Zustand nicht wieder hergestellt werden. Die geplanten Eingriffe in die Schutzobjekte würden im Weiteren einen Verstoss gegen die Selbstbindung gemäss § 204 PBG darstellen, der die Bauherrschaft als Betreiberin des Spitals X unterstehe. Von einem schonungsvollen Umgang mit den inventarisierten Objekten bzw. von einer Erhaltung derselben könne keine Rede sein. Die Selbstbindung der Bauherrschaft dispensiere die nach § 211 Abs. 2 PBG zuständige Behörde nicht davon, bei einer möglichen Gefährdung die notwendigen Schutzentscheide zu treffen. (...)

7.4.1 Gefährdet ein Bauprojekt ein inventarisiertes Objekt, so hat das Gemeinwesen vorab einen Schutzentscheid zu treffen, d.h. Schutzmassnahmen anzuordnen oder ganz oder teilweise darauf 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. Die Gefährdung eines Objektes ist dann anzunehmen, wenn die geplanten baulichen Massnahmen Teile des Objektes betreffen, die erhaltenswert oder deren Änderung oder Ersetzung Gegenstand von Regelungen in der Schutzverfügung sein könnten. Im Zweifelsfall ist stets ein förmlicher Schutzentscheid zu fällen. Nur klare Fälle rechtfertigen einen Verzicht darauf. Der Verzicht auf Schutzmassnahmen ist durch eine förmliche Entlassung des Objektes aus dem Inventar anzuordnen. Entscheide, mit denen Schutzmassnahmen angeordnet werden oder aber auf solche verzichtet wird, sind nach den Regeln von § 6 Abs. 1 lit. a PBG zu publizieren (VGr, 19. August 2005, VB.2005.00242, E. 4.1 = BEZ 2006 Nr. 3; VGr, 2. September 2009, VB.2002.00172, E. 1c/cc, je mit weiteren Hinweisen; BRKE IV Nr. 0043/2009, E. 5.2 = BEZ 2009 Nr. 49; BRKE IV Nrn. 0167 und 0168/2007 = BEZ 2008 Nr. 10, [www.baurekurs-gericht-zh.ch](http://www.baurekurs-gericht-zh.ch)).

7.4.2 Das Inventar kommunal schützenswerter Bauten umschreibt die Erhaltungsziele für das alte Spitalgebäude wie folgt: «Integrale Erhaltung der Struktur, d.h. der Anordnung, der Gesamtform, der primären Konstruktionselemente und der Erschliessung des Bauwerks (Bauphasen 1910 und 1933, Absonderungshaus). Erhaltung der Gestaltmerkmale wie der äusseren Erscheinungsform mit bestehenden Fassadendetails und -materialien sowie allfälliger weiterer innerer und äusserer Ausstattungsbestandteile. Besondere Beachtung ist dem Schutz der Aussenräume und Grünanlagen zu schenken».

Mit dem geplanten Bauvorhaben werden für die Passerelle auf zwei Geschossen des alten Spitalgebäudes je ein Fenster samt Brüstung herausgebrochen. Dieser Eingriff ist äusserst geringfügig und die Fassade kann nach Abbruch des Provisoriums problemlos wieder hergestellt werden. Auch die Veränderung des Gebäudeumschwungs vor der Nordwestfassade wird wieder in ihren ursprünglichen Zustand zurückversetzt. Denkmalpflegerisch bedeutsame Originalsubstanz geht höchstens im Bereich der Fensterbrüstungen verloren, jedoch in vernachlässigbarem Umfang. Da die Eingriffe in das Schutzobjekt von völlig untergeordneter Bedeutung sind, nur während dreier Jahre bestehen und danach ohne Weiteres rückgängig gemacht werden können, durfte die Vorinstanz eine Gefährdung des Schutzobjekts ausschliessen und auf einen Schutzentscheid verzichten.

7.4.3 Die Ausdehnung der «Parkanlage altes Spital» wird im Natur- und Landschaftsinventar der Gemeinde X folgendermassen beschrieben: «Birkenreiche Parkanlage des alten Spitals. Im Südosten bilden acht im Kreis stehende Linden einen grossen Sitzplatz mit mehreren Bänken, in dessen Zentrum sich ein Findling (8.30) befindet. Diesem Sitzplatz ist eine Gruppe von fünf mächtigen Föhren angegliedert. Südwestexponierte Wiesenborde schliessen die Parkanlage ab». Im Inventarblatt werden im Weiteren die im Park vorkommenden Arten von Bäumen, Sträuchern, Blumen und weiteren Pflanzen aufgelistet. Das Schutzziel besteht in der «Erhaltung des Baumbestandes, insbesondere des Lindenkreises und der Föhrengruppe». Anzustreben sei die Extensivierung der Wiesenborde. Als notwendige Massnahmen werden der Ersatz abgehender Bäume genannt und Schnittanweisungen für die Wiesenborde gegeben.

Der genaue Perimeter der Parkanlage ergibt sich aus dem zum Inventar gehörenden Plan. Das strittige Bauvorhaben kommt im nordwestlichen Teil des Parks zu liegen und tangiert dessen zentralen Bereiche (Sitzplatz mit Linden, Föhrengruppe, Wiesenborde) nicht. Die vorliegend in Frage stehenden Birken befinden sich am Rand des Inventarobjekts im Bereich des Fusswegs, der von der westlichen Ecke des alten Spitalgebäudes in Richtung S-Strasse verläuft. Sie sind zwar hoch gewachsen und prägen dadurch diesen Bereich des Parks. Insofern kommt ihnen als Teil des für den Park charakteristischen Baumbestandes eine gewisse Bedeutung zu. Es handelt sich aber nicht um eine Baumgruppe mit einem herausragenden Erscheinungsbild.

Wie sich anlässlich des Augenscheins gezeigt hat, wird die fragliche Baumgruppe zu einem ganz überwiegenden Teil dem Bauvorhaben weichen müssen. Ob dies zulässig ist, muss im Kontext der gesamten, potentiell schutzwürdigen Parkanlage beurteilt werden. Insofern relativiert sich die Bedeutung der einzelnen Bäume, die schliesslich auch aus natürlichen Gründen eingehen können. Massgebend ist, dass der Charakter des Parks, für den die Birkengruppe eine eher untergeordnete Rolle spielt, insgesamt gewahrt bleibt. Zu diesem Zweck sieht das Inventar Ersatzpflanzungen für abgehende Bäume vor und dementsprechend sind gemäss Auflage in Dispositivziffer 4 des angefochtenen Entscheides Ersatzpflanzungen vorzusehen. Auf diese Weise bleibt der Baumbestand des Parks erhalten. Insofern erscheint es noch vertretbar, wenn die Vorinstanz nicht von einer Gefährdung des Schutzobjektes

ausging. Dies gilt auch dahingehend, dass eine Teilfläche des Parks mit dem geplanten Gebäude überstellt wird und der Park insoweit vorübergehend nicht mehr genutzt werden kann. Da die betroffenen Rasenflächen und Wege ohne Schwierigkeiten wieder hergestellt werden können, liegt darin keine Gefährdung des Schutzobjektes.

7.4.4 Auch aus weiteren Gründen erscheint ein formeller Schutzentscheid entbehrlich. Mit VB.2012.00373 vom 27. März 2013 (E. 3.1 f.) hat das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit *überkommunalen* Schutzobjekten, deren Umbau regelmässig eine «denkmalpflegerische Bewilligung» der Baudirektion gemäss Ziffer 1.4.1.5 Anhang Bauverfahrensordnung (BVV) erforderlich macht, den sogenannten «projektbezogenen Schutzentscheid» eingeführt. Inhaltlich handelt es sich hierbei um einen Schutzentscheid, der im Wesentlichen nur die durch das Projekt gefährdeten Teile des Inventarobjektes erfasst.

Wie die Inventarentlassung könne auch der materielle Schutzentscheid in einer Baubewilligung (wozu auch die Bewilligungen gemäss Ziffer 1.4.1.5 Anhang BVV zählen) mit enthalten sein, soweit sich die zuständige Behörde darin «vorfrageweise» mit der Schutzzweckverträglichkeit der geplanten Eingriffe auseinandersetze. Ein solcher projektbezogener Schutzentscheid sei mitunter zweckmässiger als eine vom Bewilligungsentscheid separierte formelle Unterschutzstellung, der von Natur aus eine gewisse Starrheit anhafte (E. 3.1.1). Sei ein und dieselbe Behörde für die Erteilung der Baubewilligung und den Schutzentscheid zuständig, bestehe keine Gefahr eines Kompetenzkonfliktes und erübrige sich damit ein zweistufiges Vorgehen (E. 3.1.2 am Ende).

Aus dem genannten Urteil ergibt sich nicht, wie nunmehr im Lichte des projektbezogenen Schutzentscheides im Zusammenhang mit *kommunalen* Schutzobjekten vorzugehen ist, wenn Baubehörde und Denkmalpflegebehörde *verschieden* sind. Es stellt sich die Frage, ob auch diesfalls auf einen umfassenden und abschliessenden Schutzentscheid verzichtet werden kann, indem sich der Gemeinderat als Denkmalpflegebehörde darauf beschränkt, die Schutzzweckverträglichkeit der geplanten Eingriffe zu prüfen und einen sich nur auf die durch das Bauvorhaben gefährdeten Bauteile erfassenden Schutzentscheid zu erlassen. Auch dies wäre ein projektbezogener Schutzentscheid, der weniger aufwendig als ein umfassender und abschliessender Schutzentscheid wäre. Sofern die erforderliche materielle und formelle Koordination eines solchen Entscheides mit der Baubewilligung vollumfänglich gewährleistet wäre, erschiene eine solches Vorgehen im Lichte der mit VB.2012.00373 geschaffenen Praxis des projektbezogenen Schutzentscheides nicht von vornherein ausgeschlossen.

7.4.5 In der Stadt X sind Bau- und Denkmalpflegebehörde nicht identisch. Eine Prüfung des strittigen Bauvorhabens durch den Gemeinderat als Denkmalpflegebehörde im oben genannten Sinn fehlt. Indes setzt sich die Baukommission aus Mitgliedern des Gemeinderates (Exekutive) zusammen und die Zulässigkeit des Vorhabens war in erster Linie aufgrund einer Güterabwägung zu prüfen. Dazu war die Baubehörde ohne Weiteres in der

Lage, zumal sie der Selbstbindung gemäss § 204 PBG unterliegt und daher die denkmalpflegerische Bedeutung der Schutzobjekte unmittelbar zu beachten hat. Spezielle denkmalpflegerische oder heimatschutzrechtliche Fragen stellen sich keine und die Interessenabwägung musste angesichts der geringfügigen Eingriffe in die Schutzobjekte einerseits und der erheblichen, öffentlichen Interessen des Spitals andererseits eindeutig zugunsten des Projekts ausfallen (s. dazu die Ausführungen unter Ziff. 6.4.3.). Unter diesen Umständen wäre eine Rückweisung an die Vorinstanz zur Prüfung des Bauvorhabens durch den Gemeinderat ein offenkundiger Leerlauf.

7.4.6 Nach neuer Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts kann einem Baugesuch, das zufolge Gefährdung des Schutzobjekts einen Schutzentscheid erforderlich macht, nicht die Rechtswirkung eines Provokationsbegehrens im Sinne von § 213 PBG zukommen. Wegen seiner einschneidenden Wirkung dürfe ein Provokationsgesuch nicht leichthin angenommen werden, sondern müsse sich klar als solches ergeben (VGr, 27. März 2013, VB.2012.00373, E. 3.1.3). Zu ergänzen ist, dass dies jedenfalls dann gilt, wenn das inventarisierte Objekt auf ein Baugesuch hin nicht ohne weiteres aus dem Inventar entlassen werden kann.

In den Fällen, in denen eine Inventarentlassung nicht in Frage kommt, sich die Behörde aber auch nicht mit einem bloss projektbezogenen Schutzentscheid behelfen kann, bleibt demnach nur mehr übrig, die Baubewilligung mit der Begründung der Inventaraufnahme und damit gleichsam der fehlenden «denkmalpflegerischen Baureife» zu verweigern. Alsdann steht es dem Grundeigentümer frei, ein Provokationsbegehren im Sinne von § 213 PBG zu stellen und sich dergestalt Klarheit über seine Nutzungsbefugnisse zu verschaffen.

Ein solches Vorgehen erschiene den vorliegend in Frage stehenden geringfügigen und zeitlich beschränkten Eingriffen noch weniger angemessen. Die private Rekursgegnerin hätte zunächst ein Provokationsbegehren im Sinne von § 213 PBG zu stellen und der Gemeinderat hätte in einem formellen Schutzentscheid über Schutzmassnahmen oder den Verzicht darauf zu befinden. Im Falle der Unterschutzstellung würde mit der Anordnung von Schutzmassnahmen (§ 205 PBG) aber noch nichts über die Zulässigkeit der konkret geplanten Bauvorhaben gesagt. Vielmehr würde diese Beurteilung wiederum in die Zuständigkeit der Baubehörde fallen, wobei die für Fragen der Denkmalpflege sachlich zuständige kommunale Fachstelle (vgl. § 2 Abs. 2 Natur- und Heimatschutzverordnung [NHV]) zur Stellungnahme einzuladen wäre. Im Ergebnis würde sich bei diesem Vorgehen die Fragestellung für die Baubehörde gegenüber den bloss inventarisierten Objekten kaum wesentlich ändern.

8. Zusammengefasst ist der Rekurs abzuweisen.