

BRGE I Nrn. 0168, 0169 und 0170/2012 vom 5. Oktober 2012 in BEZ 2014 Nr. 22

(Bestätigt mit VB.2012.00730 vom 29. Mai 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_629/2013 vom 5. Mai 2014.)

3.1.1 Die rekurrierenden Nachbarn bringen vor, das projektierte Wohnhaus sei nicht nach der Neubauvorschrift von Art. 45 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO), sondern nach der zur Profilerhaltung verpflichtenden Ersatzbauvorschrift von Art. 46 BZO zu beurteilen.

3.2 Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich regelt in Art. 45 und 46 BZO die Baumöglichkeiten in der Kernzone Altstadt. Nach Art. 45 Abs. 1 BZO mit dem Marginale «Zusatzvorschriften Altstadt: Neubauten» hat sich die Gebäudehöhe und die Vollgeschosszahl von Neubauten an der bestehenden Bebauung sowie an den Strukturmerkmalen des Strassenzuges zu orientieren. Gemäss Abs. 2 dürfen maximal 5 Vollgeschosse bzw. 6 anrechenbare Geschosse inkl. Dach- und Untergeschosse erstellt werden. Abs. 3 gestattet das Bauen auf die Strassen-, Platz oder Weggrenze. Art. 46 BZO mit dem Marginale «Zusatzvorschriften Altstadt: Ersatzbauten» lautet: Ersatzbauten sind Neubauten, die ganz oder teilweise im bisherigen Gebäudeumfang neu erstellt werden. Zur Erhaltung der Quartier-, Strassen- oder Platzbilder können Ersatzbauten vorgeschrieben werden (Abs. 1). Abweichungen von Absatz 1 können bewilligt oder angeordnet werden, wenn dies im Interesse des Quartiercharakters oder der hygienischen Verhältnisse liegt und keine schutzwürdigen nachbarlichen Interessen verletzt werden (Abs. 2).

Unbestritten und offensichtlich ist, dass das Bauvorhaben den Umfang der Villa L. und damit den Rahmen von Art. 46 Abs. 1 BZO deutlich sprengt, ohne dass hierfür Abweichungsgründe gemäss Art. 46 Abs. 2 BZO gegeben wären.

3.3 Auf Grund der Vorschriften von Art. 45 und 46 BZO ist nicht ohne weiteres klar, welche Baumöglichkeiten in der Kernzone Altstadt bzw. auf dem Baugrundstück bestehen.

Mit der Vorschrift von Art. 46 BZO setzte sich das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid VB.2007.00394 vom 13. Februar 2008 (= BEZ 2008 Nr. 21= RB 2008 Nr. 66), auf den sich die Rekurrierenden berufen, einlässlich auseinander. Vorgesehen war die Aufstockung eines Gebäudes am Predigerplatz in der Kernzone Altstadt um ein zu Wohnzwecken genutztes Geschoss. Das Verwaltungsgericht erwog:

Es ist unbestritten, dass Art. 45 BZO nur für «Neubauten» gilt, welche auf bisher unüberbauten Landflächen errichtet werden, und aus diesem Grund vorliegend nicht anwendbar ist. Streitig ist der Anwendungsbereich von Art. 46 BZO. Die Beschwerdeführerin versteht diese Bestimmung als «Begriffs-

definition». In den Anwendungsbereich von Art. 46 BZO fallen gemäss Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin Bauvorhaben, die – im Gegensatz zu Art. 45 BZO – an bereits überbauten Standorten realisiert werden, und zwar nur Neubauten oder neubauähnliche Umbauten. Art. 45 BZO enthalte keine spezifizierte Regelung für blosser Um- und Ergänzungsbauten. Da das streitige Umbauvorhaben nicht die bauliche Intensität einer neubauähnlichen Umgestaltung erreiche, sind nach den Ausführungen der Beschwerdeführerin weder Art. 45 noch Art. 46 BZO anzuwenden, sondern (nur) die allgemeinen Bauvorschriften für die Kernzonen und die besondere Gestaltungsvorschrift von Art. 48 BZO.

Wird Art. 46 Abs. 1 BZO – entsprechend den Ausführungen der Beschwerdeführerin – genau gemäss Wortlaut und als reine Begriffsbestimmung verstanden, so fallen unter den Begriff «Ersatzbauten» Neubauten, welche ganz oder teilweise den bisherigen Gebäudeumfang einhalten; folgerichtig würden Neubauten, welche vollständig ausserhalb des bisherigen Gebäudeumfangs liegen, nicht darunter fallen. Dies ergibt für eine Kernzonenbestimmung, welche unstrittig auf bereits überbaute Grundstücke Anwendung findet, schlechterdings keinen Sinn. Auch ist nicht einzusehen, weshalb Art. 46 Abs. 1 Satz 1 BZO den Begriff Ersatzbauten definiert, ohne irgendeine inhaltliche Aussage über die Ausgestaltung solcher Bauten zu machen. Weiter wäre bei einer solchen Auslegung auch Art. 46 Abs. 2 BZO, wonach Abweichungen von Absatz 1 bewilligt oder angeordnet werden können, wenn dies im Interesse des Quartiercharakters oder der hygienischen Verhältnisse liegt und keine schutzwürdigen nachbarlichen Interessen verletzt werden, ohne Sinninhalt, da von einer reinen Begriffsbestimmung, wie sie bei dieser Betrachtungsweise Art. 46 Abs. 1 Satz 1 BZO darstellen würde, nicht abgewichen werden kann. Schliesslich kann nicht davon ausgegangen werden, der Gesetzgeber habe – wie dies die Beschwerdeführerin vertritt – im Gebiet der äusserst schutzwürdigen Altstadt Zürich in Art. 45 und 46 BZO nur Neu- oder neubauähnliche Bauten regeln wollen, Umbauten jedoch nicht, sondern diese den allgemeinen Kernzonenvorschriften unterstellt.

Art. 46 Abs. 1 Satz 1 BZO wurde offensichtlich nicht mit der erforderlichen Sorgfalt redigiert. Der Einschub «ganz oder teilweise» bezieht sich nicht auf den bisherigen Gebäudeumfang, sondern auf den Satzteil «neu erstellt». Ersatzbauten sind demgemäss Neubauten, die im bisherigen Gebäudeumfang ganz oder teilweise neu erstellt werden. Art. 46 Abs. 1 BZO statuiert somit bei Neu- oder Umbauten von bestehenden Gebäuden, dass das bisherige Gebäudeprofil grundsätzlich einzuhalten ist, wobei unter den in Art. 46 Abs. 2 BZO statuierten Voraussetzungen davon abgewichen werden kann. Nur diese Auslegung behebt die aufgezeigten Widersprüchlichkeiten der von der Beschwerdeführerin vertretenen Interpretation und gibt Sinn und Zweck von Art. 46 Abs. 1 und 2 BZO korrekt wieder. Nachfolgend ist daher zu prüfen, ob die Durchbrechung des bisherigen Gebäudeumfangs durch das streitige Bauvorhaben nach Massgabe von Art. 46 Abs. 2 BZO als Abweichung zu bewilligen sei.

3.4 Der Sinngehalt von Art. 46 Abs. 1 BZO erscheint damit geklärt. Es handelt sich um eine Kernzonen-Ersatzbauvorschrift. Kommt diese zur An-

wendung, haben sich neue Gebäude und bauliche Änderungen im bisherigen Gebäudeumfang, also im Umfang der zu ersetzenden oder zu ändernden Bauteile zu halten; dies vorbehaltlich Abweichungen gemäss Art. 46 Abs. 2 BZO.

Nach wie vor unklar ist indes der Anwendungsbereich von Art. 45 BZO. Das Verwaltungsgericht hatte lediglich festgestellt, es sei «unbestritten», dass Art. 45 BZO nur für Neubauten gelte, welche auf bisher unüberbauten Landflächen errichtet werden. Eine materiellrechtliche Feststellung ist darin nicht zu erkennen. Namentlich ging es in jenem Fall um eine bauliche Erweiterung und um die Frage, ob auf diese Art. 46 BZO anwendbar oder aber diese Regelung nur eine Begriffsbestimmung sei, und nicht um die Erstellung eines neuen Gebäudes. Ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen auch bei der Erstellung eines Gebäudes auf einer überbauten Landfläche Art. 45 BZO zur Anwendung gelangen kann, ist dem Entscheid des Verwaltungsgerichts demnach nicht zu entnehmen.

Bei der Beantwortung dieser die Anwendung kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts beschlagenden Frage kommt der Vorinstanz auf Grund der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV]) ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Damit hat sich die Rekursinstanz bei der Entscheidungsüberprüfung entgegen ihrer grundsätzlich vollen Kognition (§ 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) Zurückhaltung aufzuerlegen. Das Baurekursgericht ersetzt somit eine noch vertretbare Wertung der Vorinstanz nicht durch eine eigene andere Wertung. Hingegen greift es dann ein, wenn die Unhaltbarkeit des vorinstanzlichen Entscheides offensichtlich ist (vgl. dazu Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, § 20 Rz. 17 ff.).

3.5.1 Kernzonen umfassen gemäss § 50 Abs. 1 PBG schutzwürdige Ortsbilder, wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. Die Kernzonenvorschriften der Stadt Zürich bezwecken laut Art. 25 BZO die Wahrung des Gebietscharakters durch Pflege der bestehenden Bauten und Grünsubstanz und deren eingepasste Ergänzungen durch Bauten und Anlagen. Der Gebietscharakter der Altstadt wird in Art. 44 BZO wie folgt umschrieben: Die Altstadt umfasst den Bereich innerhalb der ehemaligen mittelalterlichen Stadtmauern. Hohes Alter und kleinmassstäbliche Baustruktur kennzeichnen die Architektur und prägen das Gassenbild. Die einzelnen Etappen einer kontinuierlichen Entwicklung vom Wohnhaus zum Bürgerhaus sind in vielen Bauten ablesbar.

3.5.2 Gemäss Art. 27 Abs. 1 BZO mit der Überschrift «überbaubare Flächen» dürften Hauptgebäude nur innerhalb von Baubereichen oder Baubegrenzungslinien sowie anstelle von mit Profilerhaltung oder Profilageichung gekennzeichneten Gebäuden neu erstellt werden. Abweichungen können bewilligt oder angeordnet werden, wenn dies im Interesse des Quartiercharakters oder der hygienischen Verhältnisse liegt und keine schutzwürdigen nachbarlichen Interessen verletzt werden.

Eine Beschränkung auf den Kubus der Altbaute sowie auf deren Erscheinungsbild und deren oberirdische Geschosszahl wird mit der Profilerhaltung gemäss Art. 28 BZO statuiert, während die Profilageichungspflicht gemäss Art. 29 BZO bei Ersatz oder Umbau die Orientierung an der Struktur und der Trauffhöhe der massgebenden Nachbargebäude verlangt. Wo Baubereiche und Baubegrenzungslinien festgelegt sind, bestimmen sich die Gebäudehöhe und die Geschosszahl nach den der Bauordnung zu entnehmenden Massen und Zahlen (Art. 30 - 32 BZO). Die vertikale Ausdehnung ergibt sich aus den Abstandsregeln von Art. 30 BZO (Baubereich) bzw. aus den im Kernzonenplan eingezeichneten Baubegrenzungslinien (Art. 31 Abs. 3 BZO).

3.5.3 In Übereinstimmung mit der allgemeinen Kernzonenvorschrift von Art. 27 BZO sind in den für die einzelnen Kernzonen geltenden Kernzonenplänen Baubereiche, Baubegrenzungslinien, Profilerhaltungslinien und Profilageichungslinien eingetragen. Dies mit Ausnahme der Kernzone Altstadt, wo der Plangeber auf jegliche Einträge verzichtet hat. Nach Art. 26 BZO gelten die allgemeinen Vorschriften in allen Kernzonen, soweit in den Zusatzvorschriften nicht ausdrücklich etwas Abweichendes bestimmt ist. Die Zusatzvorschriften für die Kernzone Altstadt enthalten keine gegenüber Art. 27 BZO abweichende Bestimmung, aus der sich ergeben würde, welche Flächen mit Hauptgebäuden überbaut werden dürfen. Mangels abweichender Zusatzvorschrift würde Art. 27 BZO damit auch für die Kernzone Altstadt gelten, was zur Folge hätte, dass dort nur noch Umbauten und Besondere Gebäude (vgl. Art. 37 BZO), aber keine Hauptgebäude mehr realisiert werden dürften, gleichviel ob als Neubauten oder Ersatzbauten. Dass dies gesetzgeberisch nicht gewollt sein kann, ist offensichtlich. Umgekehrt kann auch nicht davon ausgegangen werden, der Verzicht auf Einträge im Kernzonenplan Altstadt belasse dem Grundeigentümer die Wahl, ob er nach Art. 45 oder 46 BZO bauen wolle. Der Zweck der Kernzone Altstadt, nämlich die Wahrung des Gebietscharakters, würde damit zur Gänze illusorisch.

Dass auf *unüberbauten* Landflächen in der Kernzone Altstadt stets Art. 45 BZO zum Zuge kommt, ist zwingend, weil diesfalls keine zu ersetzende und damit für die Bestimmung des Gebäudeumfangs massgebende Altbaute gegeben ist. Anzumerken bleibt, dass in der Altstadt unüberbaute Flächen sehr selten sind (vgl. den Kernzonenplan Altstadt); bis zur unlängst abgeschlossenen Erweiterung des Obergerichtes zählte beispielsweise die Fläche nordwestlich desselben an den Unteren Zäunen dazu.

Demgegenüber richtet sich die Neuüberbauung *überbauter* Landflächen, also die Ersetzung eines bestehenden durch ein neues Gebäude, in der Kernzone Altstadt nach Art. 46 BZO. Dies allerdings nur im Sinne eines Grundsatzes. Besagte Einschränkung ergibt sich schon aus dem Fehlen jeder Festsetzung im Kernzonenplan Altstadt und dem hieraus resultierenden erheblichen Ermessensspielraum der Baubehörde. Namentlich aber folgt dies aus Art. 46 Abs. 1 Satz 2 BZO. Danach *können* zur Erhaltung von Quartier-, Strassen oder Platzbildern Ersatzbauten vorgeschrieben werden. Kann die Baubehörde eine Ersatzbaute vorschreiben, kann sie hierauf auch verzichten. Dass der klare Wortlaut von Art. 46 Abs. 1 Satz 2 BZO den Sinn der

Bestimmung nicht richtig wiedergibt, ist auszuschliessen. Klar ist ebenso, dass diese Wahlmöglichkeit überbaute und nicht unüberbaute Landflächen betrifft, denn von einer Ersatzbaute kann nur dort gesprochen werden, wo die betreffende Landfläche bereits mit einem Gebäude überstellt ist, am dem alsdann für die Ersatzbaute Mass zu nehmen ist.

Wird auf die Verpflichtung zur Ersatzbaute verzichtet, kommt Art. 45 BZO zum Zuge; eine weitere Möglichkeit sieht die Bau- und Zonenordnung nicht vor. Damit verfügt die Baubehörde in diesem Punkt über eine vom kommunalen Gesetzgeber explizit eingeräumte Wahlfreiheit. Kriterium bildet die «Erhaltung von Quartier-, Strassen- und Platzbildern».

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass ein Bauvorhaben in der Kernzone Altstadt, wenn nicht Art. 46 BZO zum Zuge kommt, sich im Grunde genommen nur noch nach Gestaltungs- und Einordnungsvorschriften richtet. Nebst der kantonalrechtlichen Bestimmung von § 238 Abs. 2 PBG sind dies die allgemeine Gestaltungsvorschrift von Art. 43 BZO und die baubeschränkende Einordnungsvorschrift von Art. 45 Abs. 1 BZO. Diese Regelungsverhältnisse sind sehr unbestimmt. Mit den kantonalrechtlichen Vorgaben von § 50 Abs. 1 PBG und dem Umstand, dass mit der Kernzone Altstadt ein Ortsbild von kantonaler Bedeutung erfasst ist, erscheint dies indes nicht unvereinbar. Jedenfalls liegt eine kompetenzgemäss erlassene und von der Aufsichtsbehörde genehmigte Regelung vor (vgl. § 2 PBG), die dementsprechend beachtlich ist.

3.5.4 Mit der Vorinstanz ist die vorliegend gegebene Situation auf dem Baugrundstück als für die Kernzone Altstadt völlig atypisch einzustufen. Das für Altstadtverhältnisse aussergewöhnlich grosse, eine Gesamtfläche von 2792 m² aufweisende Baugrundstück ist heute mit einer freistehenden, grosszügigen, aber nicht schutzwürdigen Villa aus den Dreissigerjahren überstellt. Das Grundstück ist in eine weite Gartenlandschaft eingebettet. Diese Situation stellt städtebaulich genau das Gegenteil dessen dar, was in weitesten Teilen der Altstadt, im näheren Umfeld des Baugrundstückes etwa an der T.-Gasse oder an der parallel dazu verlaufenden F.-Gasse, festzustellen und als ausgesprochen altstadttypisch zu bezeichnen ist, nämlich eine kleinräumige, geschlossene Bauweise mit auf die Strassen, Gassen- oder Platzgrenze gestellten schmalen Gebäuden, die zumindest im Profil und in aller Regel wohl auch in der Substanz zu erhalten sind.

Alsdann gilt, dass einzig von der Grundordnung her betrachtet – also vorbehältlich des mit Stadtratsbeschluss vom 18. Mai 2011 statuierten Überbauungsverbotes im Gartenbereich – die grosse Freifläche des Baugrundstückes mangels einer dort zu ersetzenden Altbaute selbst dann mit einer den Regeln von Art. 45 BZO folgenden Neubaute überstellt werden könnte, wenn diese Vorschrift in einschränkender Auslegung nur bei der Überbauung unüberbauter Flächen zugelassen würde. Hierzu stünde es in keinem Verhältnis, wenn anderswo auf dem gleichen Grundstück eine Neubaute von vornherein unzulässig wäre. Dies umso mehr, als die Villa L. ersatzlos beseitigt werden könnte, ohne dass der Gebietscharakter oder benachbarte Schutzobjekte beeinträchtigt würden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BZO). Für die

Parklandschaft vor Ort stellte dies vielmehr sogar einen Gewinn dar, indem sie um die unüberbaute Fläche vergrössert würde, ohne dass auch nur ansatzweise von einer Baulücke gesprochen werden könnte.

Solche Verhältnisse sind anderswo in der Altstadt kaum anzutreffen. Sie erweisen sich damit als ausgesprochen ausnahmehaft. Das Beharren auf Profilerhaltung wäre unter diesen Umständen sachlich nicht gerechtfertigt und unangemessen. Jedenfalls ist es klar vertretbar, wenn die Vorinstanz hiervon ausgeht. Selbstverständlich können Vorbehalte gegenüber einem bestimmten Neubauvorhaben nicht dazu führen, eine Ersatzbaute vorzuschreiben.

Verweisen die Rekurrierenden auf die benachbarte Kernzone Hohe Promenade bzw. auf den dort geltenden Kernzonenplan, ergibt sich hieraus nichts anderes. In dieser wie auch in den andern Kernzonen sind bei Weitem nicht alle Gebäude mit Profilerhaltung im Sinne von Art. 28 BZO erfasst, sondern vor allem jene, die für den in der Bau- und Zonenordnung umschriebenen Gebietscharakter wichtig und/oder denkmalpflegerisch wertvoll sind oder dies zumindest sein könnten, in der Kernzone Hohe Promenade beispielsweise die Biedermeiergebäude am Zeltweg (vgl. Art. 74 Abs. 6 BZO). Beides trifft auf die Villa L. nicht zu.

Wäre die Kernzone Altstadt gemäss Art. 27 BZO gleich wie die andern Kernzonen instrumentiert worden, wären die Liegenschaften an der W. 4, 5 und 6 unbesehen ihres ebenfalls erheblichen Abweichens von dem in Art. 44 BZO umschriebenen Gebietscharakter unzweifelhaft mit einer Profilerhaltungslinie im Sinne von Art. 28 BZO erfasst worden, weil sie inventarisiert bzw. unter Schutz gestellt sind. Auch die Gebäude an der T.-Gasse wären mit einer Profilerhaltungspflicht erfasst worden. Überhaupt dürfte dies für weiteste Teile der gut erhaltenen Altstadt gelten. Hieraus kann indes nicht auf die Villa L. geschlossen werden. Diese ist wie gesagt weder denkmalpflegerisch noch für den Gebietscharakter der Altstadt von Bedeutung. Die Auffassung, dass der Plangeber auch für die Villa L. Profilerhaltung bzw. eben Ersatzbaupflicht gemäss Art. 46 BZO gewollt habe, erweist sich damit als ausgesprochen hypothetisch. (...)

Demnach beurteilt sich das Bauvorhaben nach Art. 45 BZO.