



G.-Nr. R4.2024.00152
BRGE IV Nr. 0024/2025

Entscheidung vom 6. März 2025

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichterin Petra Röthlisberger, Baurichter Peter Heierle, Gerichtsschreiberin Christine Suter-Pfannes

in Sachen **Rekurrierende**

1. A
2. B

gegen **Rekursgegnerschaft**

1. Gemeinderat X
vertreten durch [...]
2. Politische Gemeinde X
Nr. 2 vertreten durch Gemeinderat X
dieser wiederum vertreten durch [...]

betreffend Beschluss des Gemeinderates vom 19. August 2024; Baubewilligung Erweiterung Notunterkunft, [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 19. August 2024 erteilte der Gemeinderat X der politischen Gemeinde X die baurechtliche Bewilligung für die Erweiterung der Notunterkunft auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der C-Strasse in X. Gleichzeitig wurde allfälligen Rekursen die aufschiebende Wirkung entzogen.

B.

Hiergegen wandten sich A sowie B mit gemeinsamer Eingabe vom 23. September 2024 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellten folgende Anträge:

- "1. Der Beschluss des Gemeinderates X vom 19. August 2024 für die Bewilligung Nr. 40/24 "Erweiterung Notunterkunft" C-Strasse, ist vollumfänglich aufzuheben oder die geplanten 2 Gebäude auf je 1 Stockwerk zu reduzieren.
2. Es sei vom Gericht ein Augenschein vor Ort durchzuführen.
3. Es seien die Akten der Baubewilligungsbehörde beizuziehen.
4. Den Rekurrenten seien unaufgefordert sämtliche Eingaben (inkl. Beilagen) und Prozessverfügungen zuzustellen.
5. Die Kosten des Verfahrens seien der Rekursgegnerin aufzuerlegen und diese sei zu verpflichten, den Rekurrenten eine angemessene Prozessentschädigung zu bezahlen."

C.

Mit Präsidialverfügung vom 25. September 2024 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Der von der Vorinstanz verfügte Entzug der aufschiebenden Wirkung wurde einstweilen bestätigt.

Die Baubehörde und die politische Gemeinde X schlossen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 25. Oktober 2024 auf Abweisung des Rekurses.

D.

Am 9. Januar 2025 führte die 4. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

E.

Auf die Vorbringen der Parteien und die Ergebnisse des Augenscheins wird, soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Das Baugrundstück ist nach der geltenden Bau- und Zonenordnung (BZO) der Gemeinde X der Zone für öffentliche Bauten zugeteilt. Es ist mit einem im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte verzeichneten Landschulhaus aus dem Jahre 1864 überstellt, welches heute als Notunterkunft für Asylsuchende genutzt wird. Auf der Westseite befindet sich der im Jahre 2016 bewilligte Flachdachbau, welcher mit einer Schleuse an das Schulgebäude angebaut ist und ebenfalls als Asylunterkunft dient. Geplant ist die Notunterkunft im südlichen Bereich der Parzelle durch zwei Gebäude ("Haus West" und "Haus Ost") zu erweitern.

2.

Die Rekurrierenden sind Eigentümer der Grundstücke Kat.-Nrn. 2 (Rekurrierende 1) und 3 (Rekurrierende 2), welche in unmittelbarer Nachbarschaft des Baugrundstücks liegen. Sie sind angesichts dieser engen nachbarlichen Beziehung und der vorgebrachten Rügen (Beeinträchtigung eines Schutzobjekts) zur Rekursergreifung ohne weiteres legitimiert (§ 338a PBG). Auf das Rechtsmittel ist daher einzutreten.

3.

Die Rekurrierenden halten dafür, dass die geplanten zweigeschossigen Neubauten das inventarisierte Schulhaus in unzulässigem Masse tangieren würden. Zur Begründung führen sie aus, dass ein Schutzobjekt nicht nur dann unzulässig beeinträchtigt werde, wenn es unmittelbar selber verändert werde. Auch Neubauten in unmittelbarer Nähe könnten der Schutzwürdigkeit eines Schutzobjektes entgegenlaufen. Die räumliche Wirkung des geschützten Gebäudes sowie seine Stellung in der Landschaft und im Ortsbild würden mit den beiden Neubauten massiv verändert respektive gar zerstört. Das ehrwürdige Gebäude verdiene einen angemessenen räumlichen Respekt, wie es ihn bis anhin mit der grosszügigen Freiraumgestaltung auch gehabt habe. Der vorliegende Schutzrahmen des Altbaus vertrage sich deshalb mit den flächenmässig riesigen und hohen Neubauten nicht. Darüber hinaus widerspreche die geplante Erweiterung dem Urteil des Baurekursgerichts vom Juni 2017 (BRGE IV Nr. 0068/2017), mit dem der Rekurs gegen die heute bestehende Notunterkunft abgewiesen worden sei. Im Entscheid werde festgehalten, dass aufgrund der attestierten architekturhistorischen wichtigen Zeugenschaft und der schul- und sozial- geschichtlichen Bedeutung der Liegenschaft bewusst auf grössere bauliche Eingriffe verzichtet worden sei. Durch die Platzierung des Neubaus im nordwestlichen Bereich des Baugrundstücks könne der das Gebäude umgebende Grünraum zu einem grossen Teil erhalten bleiben. Durch diese Lage und die geringe Höhe des Neubaus werde zudem verhindert, dass die Sicht auf das Gebäude von Süden, Osten und Norden verstellt werde und das Schulhaus seinen Ortsbildprägenden Merkpunkt am nördlichen Dorfeingang einbüssen. Lediglich die Westfassade werde durch den Neubau teilweise verdeckt. Dank des niedrigen, langgestreckten Baukörpers bleibe jedoch die obere Hälfte des Schulhauses auch von Westen weiterhin einsehbar. Von einer schwerwiegenden Gefährdung des Situationswertes könne somit keine Rede sein.

Die geplanten zweigeschossigen Gebäude würden einen erheblichen und massiven Eingriff in unmittelbarer Nähe des Schutzobjekts darstellen. Das historische einst freistehende alte Schulhaus sei nun komplett von drei dominanten Gebäuden "eingekesselt". Die West- und Ostansicht auf das Schutzobjekt werde stark beschnitten und von Süden her sei lediglich noch ein kleiner Teil des alten Giebeldaches sichtbar. Die letzten unüberbauten Meter in der Zone für öffentliche Bauten würden durch dieses Bauprojekt eliminiert.

Demgegenüber hält die Rekursgegnerschaft dafür, dass das Bauvorhaben den Situationswert des ehemaligen Schulhauses, welcher durch die prominente und erhöhte Stellung am nördlichen Siedlungsrand begründet sei, nicht negativ beeinträchtigt. Durch die Platzierung der Neubauten im Süden werde die ortsbildprägende Wirkung von Norden her nicht eingeschränkt. Auch vom östlichen Siedlungsrand verstellten die Neubauten die Einsehbarkeit des Schutzobjekts nicht. Ebenso bleibe der Blick auf das Schulhaus von Westen durch das bewilligte Vorhaben unberührt. Einzig von Süden werde das Schutzobjekt etwas verdeckt, wobei diese Sicht im Gutachten nicht als ortsbildprägend beschrieben werde. Doch selbst wenn das ehemalige Schulhaus einen höheren Situationswert aufwiese, so überwiegen die öffentlichen Interessen an der dringenden Realisierung der Asylunterkunft. Mit der Erhöhung der Aufnahmequote müssten neu rund 126 Asylsuchende untergebracht werden. Kapazitäten seien in oberirdischen Unterkünften per Mitte Oktober 2024 indes keine mehr vorhanden. Auch die von den Rekurrierenden angesprochene Unterkunft an der F-Gasse sei aktuell ausgelastet. Hinzu komme, dass bis Sommer 2025 rund 14 Plätze wegfallen würden, weil befristete Mietverträge für Zwischennutzungen ausliefen. Um die Aufnahmequote zu erfüllen, müssten die Rekursgegner, Stand heute, also mindestens 13 weitere Plätze zur Verfügung stellen. Dafür hätten die Rekursgegner allerdings nur noch die Möglichkeit einer kurzfristigen Unterbringung in unterirdischen Anlagen. Erschwerend komme hinzu, dass die Rekursgegner in absehbarer Zeit bis zu 26 zusätzliche Personen unterbringen müssten. Dabei handle es sich vor allem um Asylsuchende aus der Türkei, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten könnten. Ein Anmieten von Wohnungen auf dem freien Markt sei (abgesehen von kurzfristigen Zwischennutzungen) praktisch unmöglich. Die Leerwohnungsziffer betrage gemäss den öffentlich abrufbaren Informationen für das Jahr 2024 in der Gemeinde X lediglich 0,51. Der lokale Wohnungsmarkt sei also fast vollständig ausgetrocknet.

4.1.

Das streitbetroffene Schulhaus steht im Eigentum der Gemeinde X und befindet sich im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung. Der Schutzzumfang ergibt sich daher aus der ihr gemäss § 204 PBG zukommenden Selbstbindung. Danach haben die Gemeinden dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.

Die Unterschutzstellung eines Objekts setzt gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG voraus, dass es sich dabei unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten um einen wichtigen Zeugen handelt oder dieses die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägt. Wenn ein Bauvorhaben – wie im vorliegenden Fall – die Gesamtwirkung des Schutzobjekts zu beeinflussen vermag, ergibt sich der Schutzzumfang nicht nur aus § 203 Abs. 1 lit. c PBG, sondern gleichzeitig auch aus § 238 Abs. 2 PBG (VB.2005.00368 vom 25. Oktober 2006, E. 5.2 mit Hinweisen = RB 2006 Nr. 66). Demnach ist einerseits auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen (§ 238 Abs. 2 PBG) und andererseits auch die für deren Wirkung wesentliche Umgebung zu berücksichtigen (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG).

Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Objekt als "wichtiger Zeuge" zu qualifizieren ist oder ob es seine Umgebung "wesentlich mitprägt", kommt allfällig vorhandenen Fachgutachten eine massgebliche Bedeutung zu (VB.2015.00380 vom 21. Januar 2016, E. 4.1 mit weiteren Hinweisen). In der Praxis werden diese beiden Eigenschaften oftmals als Eigenwert und als Situationswert bezeichnet (vgl. Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 139; VB.2017.00436 vom 5. Oktober 2017, E. 5).

Sodann verlangt die Anwendung von § 204 PBG eine Abwägung mit allenfalls entgegenstehenden (anderen) öffentlichen Interessen, welche die entscheidende Behörde nach pflichtgemäsem Ermessen vorzunehmen hat (VB.2014.00669 vom 10. Juni 2015, E.5.3 mit weiteren Hinweisen). Gegen die Erhaltung des Schutzobjekts kann insbesondere eine dem betreffenden Gemeinwesen obliegende öffentliche Aufgabe oder das Gebot des haushälterischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln sprechen (VB.2004.00119 vom 29. September 2004, E.2.1).

4.2.

Bei sich auf § 203 Abs. 1 PBG stützenden Schutzentscheiden kommt den kommunalen und kantonalen Denkmalpflegebehörden eine gewisse Entscheidungsfreiheit zu. Diese bezieht sich vor allem auf die Qualifikation eines Objektes als Schutzobjekt, auf den konkreten Umfang einer Schutzmassnahme, gegebenenfalls auf die Auswahl unter mehreren in Betracht fallenden Schutzobjekten oder aber auf den Verzicht auf Schutzmassnahmen. Insoweit hat sich die Rekursinstanz bei der Entscheidüberprüfung

Zurückhaltung aufzuerlegen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Die Rekursinstanz darf nur dann einschreiten, wenn die Behörde ihren Ermessensspielraum überschreitet, indem sie sich von unsachlichen, dem Zweck der in Frage stehenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt. Dabei darf sich die Rekursinstanz jedoch nicht auf eine blosser Willkürprüfung beschränken, vielmehr muss die Eingriffsschwelle tiefer gesetzt werden (vgl. BGE 145 I 52, E. 3.6., mit Hinweisen). Die Entscheidungsfreiheit der Denkmalpflegebehörde ist stets gegen den Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz abzuwägen (Art. 77 der Kantonsverfassung [KV] und Art. 29a der Bundesverfassung [BV]; Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 64 ff.), zumal Schutzmassnahmen in der Regel einen schweren Eingriff in das Grundeigentum bilden.

5.1.

Der Gemeinderat hat sich mit der denkmalpflegerischen Bedeutung des rekursbetroffenen Schulgebäudes bereits im Jahre 2016 eingehend befasst und geprüft, ob und inwieweit das seinerzeitige Bauvorhaben (Neubau Asylunterkunft und Umnutzung Kindergarten in eine Notunterkunft für Asylsuchende) das Inventarobjekt gefährdet. Zur Klärung der Schutzwürdigkeit des ehemaligen Schulhauses wurde damals bei der Y AG ein Gutachten in Auftrag gegeben (act. 9.5). Dieses kam zum Schluss, dass dem Schulhaus eine wichtige architekturhistorische Zeugenschaft sowie eine wichtige schul- und sozialgeschichtliche Bedeutung zukomme. Zudem besitze das Gebäude im Ortsbild von D eine wichtige Stellung.

Der Gemeinderat berief sich auch im Rahmen des vorliegend umstrittenen Bauvorhabens auf dieses Fachgutachten und gelangte zur Einschätzung, dass die geplanten Baukörper den Situationswert des Schulhauses nicht tangierten. Zwar lasse sich nicht von der Hand weisen, dass die Neubauten die Sicht auf das schutzwürdige Objekt von Süden her beeinträchtigten; der Erhalt und die siedlungsprägende Wirkung würden damit jedoch nicht vereitelt. Die Gebäude nähmen so viel Abstand wie möglich. Das "Haus Ost" werde abgedreht positioniert und öffne die Vorplatzsituation. Es stehe in keiner Weise in Konkurrenz zur prominenten Stellung des Schulhauses. Die

geplanten Veränderungen an der Umgebungsgestaltung konzentrierten sich ebenso auf die Neubauten und verschafften dem Inventarobjekt den nötigen Freiraum. Insbesondere werde der im Gutachten erwähnte bekieste Vorplatz und weite Teile der Begrünung unverändert belassen.

5.2.

Gemäss dem vom Gemeinderat beigezogenen Gutachten besitzt das Gebäude im Ortsbild von D eine wichtige Stellung. Am nördlichen Rand von D auf dem Weg nach E stehend verweise der Standort auf die nicht einfache Standortwahl des gemeinsamen Schulhauses. Von E kommend sei das alte Schulhaus erhöht als erstes Gebäude von D erkennbar (act. 9.5, S. 6). Der Augenschein hat diese siedlungsprägende Wirkung – wie bereits das vorausgegangene Rechtsmittelverfahren (vgl. BRGE IV Nr. 0068/2017 vom 1. Juni 20217, E. 4.3) – bestätigt und gezeigt, dass das ehemalige Landschulhaus auch mit dem westseitigen Erweiterungsbau am nördlichen Dorfrand einen markanten Akzent setzt.

Die neuen Zweckbauten, die als Asylunterkunft dienen, sind funktional konzipiert und verzichten auf einen besonderen gestalterischen oder ästhetischen Anspruch. Sie bilden – wie bereits die westseitige 10,7 m breite und 30 m lange Anbaute – einen deutlichen Kontrast zu dem im Nahbereich befindlichen Schutzobjekt, das einem gänzlich anderem Stil verpflichtet ist. Das "Haus West" wird südseitig an den eingeschossigen Flachdachanbau angefügt, während das "Haus Ost" abgewinkelt und in einem Abstand von 10 – 13 m vom Schulhaus platziert wird. Durch diese räumliche Anordnung und das geplante Bauvolumen wird das Schutzobjekt auf der Südseite nahezu vollständig verdeckt, sodass die Sicht auf das einst freistehende Schulhaus nun von zwei Seiten eingeschränkt ist und ein wesentlicher Teil des umgebenden Grünraums verloren geht. Auch von Osten her besteht ein bedeutender Sichtbezug, wobei die neuen Bauten aufgrund ihrer Nähe und Dimensionen mit dem kleinmassstäblichen Schutzobjekt konkurrieren. Immerhin bleibt die prominente Stellung des erhöht stehenden Schulhauses am nördlichen Dorfrand aus Richtung E weiterhin erhalten. Unter diesen Gegebenheiten kommt es unweigerlich zu einer spürbaren ästhetischen Beeinträchtigung des Schutzobjekts, was seine Ausstrahlung und seine siedlungsprägende Wirkung mindert. Es lässt sich daher nicht von der Hand weisen, dass das umstrittene Neubauprojekt sowohl den Situationswert des

ehemaligen Schulhauses als auch die für die Wirkung wesentliche Umgebung in gewissem Mass schmälert.

5.3.

Im Rahmen der gemäss § 204 Abs. 1 PBG vorzunehmenden Güterabwägung ist jedoch zu berücksichtigen, dass an der Realisierung der Notunterkunft für Asylsuchende im vorliegenden Fall ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Es ist notorisch, dass die Asyllage aktuell angespannt ist. Die unbestritten gebliebene Verdoppelung der Aufnahmequote im Vergleich zu 2016 unterstreicht den gestiegenen Bedarf an Unterkünften in der Gemeinde X. Ebenso erweist sich die Berechnung des Unterkunftsbedarfs als nachvollziehbar und macht den akuten Handlungsbedarf deutlich. Weiter zeigt die Rekursgegnerschaft überzeugend auf, dass es keine praktikablen Alternativen gibt. Die einzige kurzfristige Option wäre die Unterbringung in unterirdischen Anlagen, was aus humanitären und praktischen Gründen problematisch ist. Das Anmieten von Wohnungen auf dem freien Markt ist nahezu ausgeschlossen, da die Leerwohnungsziffer in X für 2024 lediglich 0,51 betrug, was auf einen extrem angespannten Wohnungsmarkt hinweist. Diese Kennzahl verdeutlicht, dass die Gemeinde trotz aller Bemühungen keine realistischen Alternativen hat, um die gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen.

Ebenso darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass auf dem der Zone für öffentliche Bauten zugeteilten Baugrundstück erhebliche Nutzungsreserven bestehen und mit dem Neubauvorhaben nur ein Teil der bestehenden Ausnutzungsreserve mobilisiert wird. Die haushälterische Bodennutzung und die Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} des Raumplanungsgesetzes [RPG]) sind zentrale Gebote der Raumplanung und ebenfalls von hohem öffentlichem Interesse.

Unter Würdigung aller Umstände sowie des Ermessensspielraumes der Vorinstanz ist das öffentliche Interesse an der Schaffung von Wohnraum für Asylsuchende im vorliegenden Fall erheblich höher zu gewichten als das denkmalpflegerische Interesse am ungeschmälerten Erhalt des Situationswertes des Schulhauses und der für die Wirkung wesentlichen Umgebung. Besonders ins Gewicht fällt dabei, dass am Schutzobjekt selbst keine baulichen Eingriffe erfolgen und die im Fachgutachten als bedeutend eingestufte prägende Stellung des Gebäudes von E herkommend trotz des

Bauvorhabens erhalten bleibt. Die von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung zugunsten der Notunterkunft erweist sich daher als rechtmässig. Die rekurrentischen Einwände sind unbegründet.

6.1.

Zusammenfassend ist der Rekurs abzuweisen.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten den Rekurrierenden aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 5'500.-- festzusetzen.

6.2.

Die Baubehörde und die politische Gemeinde X, die durch denselben Rechtsbeistand vertreten sind, beantragen die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom

16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der politischen Gemeinde X zulasten der Rekurrierenden eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 2'000.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch).

Demgegenüber ist der Baubehörde keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Stehen sich im Verfahren private Parteien mit gegensätzlichen Begehren gegenüber, so wird die Vorinstanz im Falle des Unterliegens in der Regel nicht entschädigungspflichtig (§ 17 Abs. 3 VRG). Umgekehrt entfällt im Falle des Obsiegens auch ein entsprechender Entschädigungsanspruch. Gründe, von dieser Regel abzuweichen, sind vorliegend nicht gegeben.