



G.-Nr. R4.2021.00039
BRGE IV Nr. 0129/2021

Entscheid vom 12. August 2021

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Urs Hany, Baurichter Alexander Seiler, Gerichtsschreiber Paul Wegmann

in Sachen **Rekurrent**
J. S. [...]
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerin**
1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

Mitbeteiligte
2. Politische Gemeinde Winterthur, 8400 Winterthur
Nr. 2 vertreten durch Rechtsdienst Baupolizeiamt Winterthur,
Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur

betreffend Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. ARE 20-1355 vom
24. Februar 2021; Festsetzung Kantonaler Gestaltungsplan "Campus T",
Winterthur

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 24. Februar 2021 setzte die Baudirektion Kanton Zürich den kantonalen Gestaltungsplan "Campus T" fest.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob J. S. mit Eingabe vom 29. März 2021 fristgerecht Rekurs und beantragte im Hauptstandpunkt die Aufhebung der Festsetzungsverfügung.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 30. März 2021 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 29. April 2021 beantragte die Vorinstanz unter Verweis auf den Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 28. April 2021 die Abweisung des Rekurses. Die als Mitbeteiligte in das Rekursverfahren einbezogene politische Gemeinde Winterthur (Standortgemeinde) verzichtete mit Schreiben vom 3. Mai 2021 auf Einreichung einer Vernehmlassung.

E.

Mit Replik vom 31. Mai 2021 hielt der Rekurrent an seinen Anträgen fest. Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend, die Mitbeteiligte ausdrücklich auf Erstattung einer Duplik.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Der Rekurrent ist Eigentümer der vier Grundstücke Kat.-Nrn. 1–4 [...], welche sich [...] befinden. Er rügt unter anderem eine fehlende Rücksichtnahme des kantonalen Gestaltungsplans auf die rekurrentischen Grundstücke zufolge Konzentration von Bauvolumen im fraglichen [...] Bereich des Gestaltungsplangebiets sowie eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit auf der Wildbachstrasse. Der Rekurrent ist somit gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) zur Rekuserhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

3.

Das Gestaltungsplangebiet umfasst primär die Parzelle Kat.-Nr. ST9255 (sogenannte "Campus-Parzelle"), im Weiteren auch die Gewässerraumparzellen Kat.-Nrn. ST9259 und (teilweise) ST9963 sowie kleinere Teile der Parzellen Kat.-Nrn. ST8466 und ST9176. Beim Grundstück Kat.-Nr. ST9255, das zur Zone für öffentliche Bauten Oe gemäss BZO der Stadt Winterthur gehört und eine Fläche von 26'087 m² aufweist, handelt es sich um den Standort Technikum der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaft (ZHAW). Das dreieckige Grundstück grenzt im Norden an die Technikumstrasse und im Osten (im nördlichen Abschnitt) an die Zeughausstrasse und (im südlichen Abschnitt) an die Wildbachstrasse, während seine südwestliche Seite entlang der Eulach verläuft. Aktuell befinden sich auf der Parzelle Kat.-Nr. ST9255 entlang der nördlichen Grenze von West nach Ost die drei Gebäude TP (Physikgebäude), TH (Hauptgebäude) und

TE (Ostgebäude und östlicher Erweiterungsbau), wobei an das Gebäude TE südöstlich ein entlang der Zeughausstrasse nach Süden verlaufender Trakt TC (Chemiegebäude) angebaut ist. Südlich der genannten Bauten befinden sich (wiederum von West nach Ost) das Gebäude TB (Mensagebäude) und die zusammengebauten Gebäude TM (Maschinenlabor) und TV (Verfahrenstechnik), südlich der beiden Letztgenannten (und mit seiner Längsfassade zur Wildbachstrasse ausgerichtet) das Laborgebäude TL. Geplant ist, die Gebäude TB, TC, TM, TL und TV sowie den Verbindungsgang zwischen den Gebäuden TH und TE abzurechen, wobei hierfür das Gebäude TC und der genannte Verbindungsgang, bei denen es sich um Inventarobjekte überkommunaler Bedeutung handelte, mit rechtskräftiger Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich ARE 10-1151 vom 2. Oktober 2020 (unter Vorbehalt rechtskräftiger Baubewilligungen für die auf dem Gestaltungsplan basierenden Neubauvorhaben) aus dem Inventar entlassen wurden. Weiterhin im Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung verbleiben die drei Gebäude TP, TH und TE. Der kantonale Gestaltungsplan sieht auf der Parzelle Kat.-Nr. ST9255 fünf Baubereiche für Hochbauten vor: Die Baubereiche B_TP, B_TH und B_TE umfassen jeweils das entsprechende Gebäude sowie (mit Ausnahme von B_TP) weitere angrenzende Flächen. Der Baubereich B_TL befindet sich (je teilweise) im Bereich der heutigen Gebäude TM/TV und TL, während der Baubereich B_TT südlich davon in der südöstlichen Ecke der Parzelle liegt. Geplant sind (bei einer überwiegend zwischen 442 und 443 m.ü.M. liegenden Höhe des bestehenden Terrains) die Erstellung von Neubauten in den Baubereichen B_TL (Höhenbegrenzung 473,34 m.ü.M.) und B_TT (Höhenbegrenzung 470,55 m.ü.M.), die Erweiterung des Gebäudes TE durch einen Neubauteil im Südosten (innerhalb des Baubereichs B_TE; Höhenbegrenzung im südöstlichen Bereich 468,95 m.ü.M.; Firsthöhe der Bestandesbaute TE 465,80 m.ü.M.) und die Erweiterung des Gebäudes TH durch einen Neubauteil im Süden (innerhalb des Baubereichs B_TH; Höhenbegrenzung 456,82 m.ü.M.; Firsthöhe der Bestandesbaute TH 465,60 m.ü.M.); bezüglich des Gebäudes TP ist noch nicht festgelegt, ob dieses saniert oder an seiner Stelle ein Ersatzneubau errichtet werden soll. Das Campus-Areal ist gemäss Objektblatt Nr. 5791 (Gemeinde Winterthur) als Teil der Umgebungszone U-Zo I mit Erhaltungsziel a im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erfasst, wobei die Gebäude TH und TP auch als Einzelelemente (0.0.12 und 0.0.14) mit Erhaltungsziel A aufgeführt sind und überdies ein Hinweis auf die Nordfassade des Gebäudes TE

(Element 0.0.13) erfolgt. Schliesslich befindet sich der ganz überwiegende Teil des Gestaltungsplangebiets im Ortsbildperimeter des Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung (KOBI), wobei das Gebäude TH und der nördliche Teil des Gebäudes TE als prägende oder strukturbildende Gebäude mit prägender Firstrichtung und ihre nördlichen Fassaden (und beim Gebäude TE auch die östliche Fassade) als wichtige Begrenzungen von Strassen-, Platz- und Freiräumen verzeichnet sind.

4.

Der Rekurrent rügt unter anderem, obwohl die Voraussetzungen von § 3 der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG (VSVK) erfüllt seien, habe man es unterlassen, eine Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflegekommission (KDK) bzw. allenfalls der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) einzuholen. Eine solche wäre aber schon für die Festsetzung der Baubereiche (u.a. betreffend Lage und Dimensionierung) erforderlich gewesen.

Dem hält die Vorinstanz vernehmlassungsweise entgegen, die VSVK definiere nicht, was unter einer grösseren Baute oder Anlage zu verstehen sei. Neben der Grösse der Baute seien insbesondere auch deren potenzielle Einwirkungen auf das Schutzobjekt zu prüfen. Die zuständige Fachstelle sei zur Einschätzung gelangt, dass mit der geplanten Neugestaltung keine Beeinträchtigung des ISOS einhergehe und die Ziele des KOBI eingehalten würden. Insgesamt erfolge durch die Planung eine deutliche Aufwertung. Die potenziellen Einwirkungen auf die Schutzobjekte seien geprüft worden und die Ziele der Inventare würden nicht beeinträchtigt; insbesondere habe sich die Vorinstanz umfassend mit den Auswirkungen auf die verschiedenen Schutzobjekte auseinandergesetzt. Im Rahmen des gesamten Planungsprozesses sei das ARE als die nach § 2a der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV) für den Vollzug des Ortsbildschutzes und der Denkmalpflege zuständige Fachstelle involviert gewesen. Der Vorinstanz sei somit hinreichend Sachkompetenz zuzubilligen. Ein Gutachten der kantonalen Sachverständigenkommissionen sei entsprechend nicht einzuholen gewesen.

5.1.

Gemäss § 3 Abs. 1 lit. d VSVK nehmen die kantonalen Sachverständigenkommissionen unter anderem Stellung zu Projekten des Kantons und der Gemeinden für grössere Bauten und Anlagen im Bereich von Schutzobjekten von überkommunaler Bedeutung. Unbestritten ist vorliegend, dass es sich bei den drei auf der Campus-Parzelle befindlichen und verbleibenden Gebäuden TP (Vers.-Nr. ST00471), TH (Vers.-Nr. ST01194) und TE (Vers.-Nr. ST02740) um Objekte handelt, die als Objekte von regionaler Bedeutung im Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung erfasst sind (vgl. bereits E. 3 mit entsprechenden Präzisierungen zum Gebäude Vers.-Nr. ST02740). Dabei gilt die in § 3 Abs. 1 lit. d VSVK statuierte Pflicht zur Einholung einer Stellungnahme nicht lediglich für bereits formell unter Schutz gestellte Objekte, sondern auch für Objekte, die (als potenzielle Schutzobjekte) in einem Inventar erfasst sind (vgl. etwa die Konstellation in VB.2018.00168 vom 27. Juni 2019, E. 3.1). Die genannte Bestimmung kommt sodann nicht lediglich dann zum Tragen, wenn sich ein Projekt im Stadium des Baubewilligungsverfahrens befindet. Vielmehr können von ihr auch Gestaltungspläne erfasst sein (vgl. implizit VB.2017.00060 vom 8. März 2018, E. 3.4, wo eine Gutachtenspflicht lediglich deshalb verneint wurde, weil im fraglichen Verfahren ausschliesslich ortsbildschutzrechtliche Aspekte im Streit standen, während der Umstand, dass ein Gestaltungsplan Gegenstand des Verfahrens bildete, die Anwendbarkeit von § 3 Abs. 1 VSVK nicht ausgeschlossen hätte). Dies entspricht denn auch der Rechtsprechung zum Anwendungsbereich von Art. 6 und 7 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG), wo bei Vorliegen einer Bundesaufgabe die spezifische Interessenabwägung und die Gutachtenspflicht gemäss den genannten Bestimmungen auch für projektbezogene Sondernutzungspläne als massgeblich erachtet werden, sofern der Sondernutzungsplan Elemente eines baurechtlichen Vorentscheids enthält (BGE 145 II 176, E. 4; vgl. auch Zufferey, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, hrsg. von Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 2 Rz. 32). Mit dem vorliegend streitbetroffenen kantonalen Gestaltungsplan werden insbesondere Lage, Einbettung und Höhenverlauf der geplanten Neubauten und baulichen Erweiterungen für die einzelnen Baukörper individuell und relativ detailliert bestimmt (vgl. beispielsweise die abgestuften Höhenverläufe in den Baubereichen B_TL, B_TT und B_TE, mit denen die zukünftigen Gebäudeformen weitgehend vorgegeben sein dürften; vgl. dazu nebst

dem Situationsplan in act. 11.1 auch Ansicht Ost und Schnitt Ost in act. 11.4 und 11.5). Jedenfalls ist mit Blick auf ein zukünftiges Baubewilligungsverfahren davon auszugehen, dass mit Lage und Höhe gerade diejenigen Parameter, die hinsichtlich der im Gestaltungsplanperimeter liegenden Inventarobjekte von besonderer Bedeutung sind, als bereits durch den Gestaltungsplan festgelegt und damit grundsätzlich realisierbar und jedenfalls einer umfassenden Überprüfung nicht mehr zugänglich erachtet würden. Entsprechend kann die Stellungnahme durch eine kantonale Sachverständigenkommission (sofern die übrigen Voraussetzungen einer solchen gegeben sind; vgl. dazu sogleich) sinnvollerweise nur im Rahmen des Verfahrens betreffend Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans erfolgen und nicht in ein späteres Baubewilligungsverfahren verwiesen werden.

Die geplanten Neubauten und baulichen Erweiterungen auf der Parzelle Kat.-Nr. ST9255, auf der sich auch die drei überkommunalen Inventarobjekte befinden, erfolgen aufgrund des unmittelbaren räumlichen Bezugs "im Bereich" der fraglichen Inventarobjekte. Strittig ist, ob es sich um "grössere Bauten und Anlagen" handelt. Dies ist bereits aufgrund der Dimensionen des Vorhabens zu bejahen: Nicht nur umfasst dieses insbesondere den markanten und hohen Neubau im Baubereich B_TL (vgl. zu den vertikalen Dimensionen bereits E. 3 sowie die Gebäudedarstellung gemäss Siegerprojekt in act. 11.4 und 11.5), sondern überdies bedeutende bauliche Erweiterungen der bestehenden Gebäude TH und TE. Der seitens der Vorinstanz angeführte VB.2019.00633 vom 14. Mai 2020, E. 6.3, hält bezüglich des fraglichen Kriteriums lediglich fest, in nicht eindeutigen Fällen seien neben der Grösse der Baute als Ganzes insbesondere auch deren potenzielle Einwirkungen auf das Schutzobjekt zu prüfen. Eine solche Prüfung erweist sich vorliegend an sich als obsolet, da das Vorliegen einer grösseren Baute namentlich mit Blick auf das Gebäude im Baubereich B_TL ohne Zweifel feststeht. Selbst wenn aber auch das Kriterium der Einwirkungen miteinbezogen wird, ändert dies entgegen der Vorinstanz nichts an der Anwendbarkeit von § 3 Abs. 1 lit. d VSVK auf den vorliegenden Fall. So handelt es sich zum einen bei den baulichen Erweiterungen der Gebäude TH und TE um Eingriffe, die sich unmittelbar auf das Erscheinungsbild der entsprechenden Inventarobjekte auswirken. Dass dabei die Erweiterung im südlichen Bereich erfolgt, während teilweise die nördliche Fassade als besonders bedeutsam erachtet wird (vgl. hierzu E. 3), führt nicht dazu, dass eine rechtlich relevante Einwirkung von vornherein zu verneinen wäre.

Vielmehr wäre es gerade Aufgabe einer entsprechenden Begutachtung, das Ausmass der fraglichen Einwirkung auf die Inventarobjekte näher zu untersuchen. Dass sich bereits im jetzigen Zeitpunkt eine auch bloss potenzielle Einwirkung ausschliessen liesse, lässt sich jedenfalls nicht sagen. Es kommt hinzu, dass sowohl die Erweiterung des Gebäudes TE als auch (und insbesondere) der Neubau im Baubereich B_TL die bestehenden Inventarobjekte überragen und damit nicht nur generell deren Wahrnehmung von Drittstandorten aus beeinflussen, sondern sich insbesondere auch auf ihre Erscheinung von Norden her auswirken werden (vgl. die Visualisierung in act. 11.3 S. 45). Auch unter Einbezug des Kriteriums der potenziellen Auswirkungen auf die Inventarobjekte ist mithin von "grösseren Bauten" im Sinne von § 3 Abs. 1 lit. d VSVK auszugehen.

Sind damit sämtliche Anwendungsvoraussetzungen der genannten Bestimmung erfüllt, so resultiert daraus eine Pflicht zur Einholung einer Stellungnahme der KDK oder NHK. Dass die kantonale Denkmalpflege des ARE Projekte im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten (Ortsbildschutz) gemäss Ziff. 1.4.1.4 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung (BVV) zu beurteilen hat, hierfür die notwendigen Fachkenntnisse besitzt und diese Beurteilung gegebenenfalls bei den Akten liegt, macht eine "Stellungnahme" bzw. ein Gutachten einer unabhängigen kantonalen Sachverständigenkommission nicht entbehrlich, da einer solchen Stellungnahme besonderes Gewicht zukommt (VB.2018.00168 vom 27. Juni 2019, E. 3.3.2). Damit sind die Verweise der Vorinstanz auf die Einschätzung der "zuständigen Fachstelle" von vornherein unbehelflich, ganz abgesehen davon, dass sich das als Beilage zur vorinstanzlichen Vernehmlassung eingereichte knapp zweiseitige Schreiben auf eine ortsbildschutzrechtliche Beurteilung (ISOS, KOBI) beschränkt und damit eine andere Thematik als die ausstehende Stellungnahme der kantonalen Sachverständigenkommission betrifft. Gleiches gilt für die weiteren Ausführungen in der vorinstanzlichen Vernehmlassung, mit denen materiell die Ortsbildschutzverträglichkeit des streitbetroffenen Gestaltungsplans dargelegt werden soll. Schliesslich lassen sich auch dem Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) keine weitergehenden Beurteilungen entnehmen, beschränkt er sich hinsichtlich des Denkmalschutzes doch auf die Wiedergabe der Inventareinträge sowie Ausführungen zu den erfolgten Inventarentlassungen (vgl. act. 11.3 S. 39 ff.). Auch die Selbstbindung des Gemeinwesens gemäss § 204 PBG vermag dieses selbstredend nicht von der Pflicht zur Ein-

holung einer Stellungnahme nach Massgabe von § 3 Abs. 1 VSVK zu entbinden.

5.2.

Damit fehlt es vorliegend an der erforderlichen Stellungnahme einer kantonalen Sachverständigenkommission, wobei eine solche zur Wahrung des Instanzenzugs nicht durch die Rekursinstanz, sondern durch die Vorinstanz einzuholen ist. Dabei steht es dieser frei, nebst dem Gutachten der KDK oder NHK auch ein Gutachten der Eidgenössischen Denkmalpflege (EDK) bzw. der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) einzuholen (vgl. in diesem Sinn VB.2018.00168 vom 27. Juni 2019, E. 3.4). Bemerkungsweise ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine entsprechende Pflicht vorliegend nicht besteht. Die insoweit einschlägige Bestimmung von Art. 7 Abs. 2 NHG statuiert eine solche (unter anderem) unter der Voraussetzung, dass eine Bundesaufgabe vorliegt. Entsprechend müsste (nebst einer Bundeszuständigkeit) die anwendbare bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezwecken oder aber der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich bergen. Beides trifft auf das seitens des Rekurrenten zur Begründung einer (allfälligen) Bundesaufgabe herangezogene Fachhochschulgesetz (FHSG) nicht zu, weshalb nicht ersichtlich ist, dass der streitbetreffene Gestaltungsplan in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne des NHG festgesetzt worden wäre.

6.

Zusammengefasst ist der Rekurs teilweise gutzuheissen. Demgemäss wird die Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich ARE 20-1355 vom 24. Februar 2021 aufgehoben und die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung im Sinne der Erwägungen und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

7.1.

Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur erneuten Abklärung gilt kosten- und entschädigungsmässig als volles Obsiegen (BGr 1C_63/2016

vom 25. August 2016). Die Verfahrenskosten sind daher ausgangsgemäss der Baudirektion Kanton Zürich aufzuerlegen (§ 13 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.

7.2.

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 dem Rekurrenten zulasten der Baudirektion Kanton Zürich eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 1'700.--. 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).

7.3.

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor, der als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zu qualifizieren ist. Dessen Anfechtbarkeit richtet sich nach § 19a Abs. 2 VRG.

[...]