

Die zwei Baugrundstücke im Halte von 8'468 bzw. 15'881 m² lagen in der Zone für öffentliche Bauten OeB. Auf den Grundstücken befanden sich die Gebäulichkeiten des S.-Spitals. Als zusätzliches Gebäude geplant war der Neubau eines multifunktionalen Gebäudes («Medical-Center») für Praxisräume (ohne Betten), eine gedeckte Verbindungspasserelle sowie der Teilabbruch und Wiederaufbau des bestehenden öffentlichen Schutzraums.

Aus den Erwägungen:

5.1 Die Rekurrierenden beanstanden, die im Medical-Center geplanten Arztpraxen, mithin ein Ärztehaus, seien in einer Zone für öffentliche Bauten nicht zonenkonform. Der Betrieb von Arztpraxen stehe nicht in einem engen Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Auch zum bestehenden Spital bestehe kein enger Zusammenhang, indem die Arztpraxen nicht in den Spitalbetrieb eingebunden oder mit diesem verknüpft seien. Es handle sich um eine gewerbliche Nutzung. Im Baugesuch sei das Vorhaben als multifunktionales Gebäude (Medical Center) für Praxisräume deklariert und als solches bewilligt worden. An anderer Stelle sei von einem Ärztehaus die Rede gewesen. Keines der anderen Ärztehäuser im Kanton Zürich liege in einer Zone für öffentliche Bauten. Mit der Zulassung solcher Nutzungen in der Zone für öffentliche Bauten würden normalen gewerblichen Nutzungen ohne Grund Privilegierungen zugesprochen.

5.2 Die Vorinstanz entgegnet, das Bauvorhaben beinhalte allesamt Büroräumlichkeiten und Praxen, welche mit dem Spitalbetrieb in unmittelbarer Verbindung stünden und von diesem grösstenteils schon heute erbracht würden. Es seien Behandlungs-, Therapie- und Untersuchungszimmer, ein Radiologie- und Ultraschallraum, zwei Operationsräume, EKG, Labore, zytologische Infrastrukturen, Lagerräume, Aufenthaltsräume und Empfangs- und Wartebereiche vorgesehen. Konkret plane das S.-Spital als Betreiberin im Erdgeschoss ein Hernienzentrum, im Geschoss 01 die Urologie, im Geschoss 02 die Ophthalmologie und die Orthopädie, im Geschoss 03 einen TCM-Bereich und im Geschoss 04 die Abteilung Onkologie. Dienstleistungen würden vom bisherigen Spitalgebäude und den externen Standorten in den neuen Trakt F umgelagert. Selbst wenn gewisse medizinische Dienstleistungen von Belegärzten oder externen Arztpraxen erbracht würden, würde dies der Zonenkonformität nichts anhaben, zumal in der Hauptsache das Spitalpersonal die entsprechenden Arbeiten verrichte. Die Anbindung der Belegärzte an den Spitalbetrieb mache nicht nur aus Sicht der Patienten Sinn, sondern auch für die behandelnden Ärzte. Insgesamt entstehe ein medizinisches Kompetenzzentrum. Im Medical-Center würden hauptsächlich vom spitaleigenen Personal spitalspezifische Dienstleistungen erbracht, die im öffentlichen Interesse liegen würden. Die funktionelle Verbundenheit manifestiere sich im Übrigen auch in der baulichen Anbindung über die Passerelle an die übrigen Bereiche des Spitals. Sollten Drittanbieter als Belegärzte oder im Sinne von Arztpraxen geplant sein, müssten die späteren Mieterausbauten zur Prüfung und Genehmigung eingereicht werden (Erwägungen auf Seite 4 des angefochtenen Beschlusses). Daraus könne nicht darauf geschlossen werden, dass nur von Drittpersonen

betrieben Arztpraxen vorgesehen seien. Die Bestimmung von § 60 PBG verlange nicht zu 100 % eine öffentliche Nutzung, andernfalls die abendliche Nutzung von Schulsportanlagen durch Vereine nicht erlaubt wäre. Bei einer hauptsächlich öffentlichen Nutzung sei eine untergeordnete private Nutzung durch externe Belegärzte zonenkonform. Diese Auslegung entspreche einer zeitgemässen und den heutigen Anforderungen entsprechenden medizinischen Versorgung. Zu verlangen sei der enge Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

5.3 Die private Rekursgegnerin führt aus, das Medical-Center ergänze den angestrebten Gesundheitscampus, welcher eine integrierte und interdisziplinäre Gesundheitsversorgung der Bevölkerung gewährleiste. Im Medical-Center würden u.a. die Onkologie, die Chinesische Medizin, die Orthopädie, die Urologie sowie eine Kinder- und Hausarztpraxis stationiert. Diese Dienstleistungen würden bereits heute überwiegend auf dem Areal des S.-Spitals und teilweise an ausgelagerten Standorten erbracht. Das Medical-Center bilde somit sowohl örtlich als auch hinsichtlich der darin zu erbringenden Dienstleistungen ein Bestandteil des Gesundheitscampus. Es handle sich nicht um ein Ärztehaus, vielmehr sollen Dienstleistungen in das Medical-Center verlegt werden, die bereits heute vom S.-Spital erbracht würden (namentlich die Fachbereiche Hernien-Chirurgie, Urologie, Onkologie, Ophtalmologie und Orthopädie sowie die Chinesische Medizin); der Standort des S.-Spitals in K. werde aufgegeben. Neu hinzu komme einzig eine Kinderarztpraxis, um die Notfallbehandlung von Kindern zu gewährleisten, sowie eine Hausarztpraxis, um das Angebot abzurunden. Das Medical Center solle Belegarztgruppen, niedergelassenen Ärzten sowie ambulanten Operationen dienen. Es werde eine Nutzung durch den Spitalbetrieb des S.-Spitals erfolgen und es würden keine privaten Praxisräume für externe Anbieter medizinischer Dienstleistungen geschaffen. Die Räume würden von medizinischen Fachbereichen des S.-Spitals genutzt und durch die bauliche Anbindung bestehe auch eine funktionelle Verbundenheit mit den übrigen Spitalbauten. (...)

5.6.1 Gemäss § 60 PBG können Grundstücke, die von ihren Eigentümern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden, einer Zone für öffentliche Bauten zugewiesen werden (Abs. 1). Als öffentliche Aufgabe gilt auch der Bau von Alterswohnungen (Abs. 2). Rechtsprechungsgemäss sind Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse Bauwerke, die – ungeachtet ihres Eigentümers – im weitesten Sinn Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats wahrzunehmen helfen. Zu denken ist dabei an Schulhäuser, Spitäler, öffentliche Verwaltungsgebäude, Alters- und Pflegeheime etc. sowie an Bauten privater Bauherren, wie etwa Schwimmbäder, Tennisanlagen, Schrebergärten und Pfadfinderheime (BGr, 27. Juni 2022, 1C_497/2020, E. 7.3.2; BGr, 10. November 2011, 1C_310/2011, E. 2.4 = ZBI 113/2012 S. 371).

Der Begriff der öffentlichen Aufgabe ist weit zu verstehen. Es reicht aus, wenn eine Anlage aufgrund ihrer gesellschaftlichen Funktion von allgemeiner Bedeutung ist. Allein aufgrund des Umstandes, dass eine Anlage (auch) zur Gewinnerzielung betrieben wird, ist noch nicht von einer Unvereinbarkeit mit der Zone für öffentliche Bauten auszugehen. Ebenso unerheblich ist, ob die Anlage vom Gemeinwesen oder von Privaten betrieben wird. Wo Erwerbszwecke im Vordergrund stehen, fehlt es am öffentlichen Interesse. So wurde einem

Einkaufszentrum die Zonenkonformität in der Zone für öffentliche Bauten abgesprochen, da ihm über die profitorientierte Befriedigung von Konsumbedürfnissen hinaus kein weiterer Zweck attestiert werden konnte und allein die Erzielung eines Synergieeffektes durch die Verbindung mit einer öffentlichen Nutzung (Kunsteisbahn) die Voraussetzungen eines engen Zusammenhanges mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht erfüllt (RRB 992/1998, E. 5c = BEZ 1998 Nr. 17). Wo dagegen der Erwerbzweck zugunsten der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe in den Hintergrund tritt, kann es sich durchaus um Bauten im öffentlichen Interesse handeln. Die Praxis lässt private Nebennutzungen einer öffentlichen Anlage zu, sofern sie entweder betriebsnotwendig sind oder mit der öffentlichen Nutzung in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen. Beispiele dafür sind ein Clubhaus mit Restaurationsbetrieb in einer Tennisanlage (BGr, 29. März 2001, 1P.498/2000, E. 4c; Bernhard Waldmann, Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 3 Rz. 50). Zweifelhaft wäre die Zonenkonformität von unechten Annexbetrieben, die den Benützern einer Sportanlage zwar von Nutzen sein können, ihre Dienstleistungen aber hauptsächlich für Dritte – nicht im Rahmen der Nutzung einer Sportanlage – erbringen, wie dies z.B. für eine sportärztliche Praxis oder eine physiotherapeutische Praxis in einem Hallenbad der Fall wäre (Petra Krieg, Zulässige Nutzungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen [§ 60 PBG], PBG 2008/2 S. 48).

5.6.2 Kanton und Gemeinden sorgen für eine ausreichende und wirtschaftlich tragbare Gesundheitsversorgung (§ 113 Kantonsverfassung [KV]). Der Kanton stellt die notwendige Spitalversorgung sicher (§ 3 Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz [SPFG]). Private, Gemeinden und der Kanton können Spitäler und Geburtshäuser errichten und betreiben (Abs. 2). Definition des «Spitals» im Sinne des SPFG: «Betrieb zur stationären und damit verbundenen ambulanten Untersuchung, Behandlung und Pflege von Patientinnen und Patienten in der akutsomatischen, akutpsychiatrischen oder rehabilitativen Versorgung» (§ 2 lit. b SPFG). Aus diesem verfassungsmässigen und gesetzlichen Auftrag ergibt sich, dass der Betrieb eines Spitals im öffentlichen Interesse liegt und in einer Zone für öffentliche Bauten zonenkonform ist. Der Betrieb von Arztpraxen, obwohl ebenfalls der Gesundheitsversorgung dienend, ist hingegen nicht zulässig, zumal der Sinn dieser besonderen Bauzone darin besteht, mit grosszügigeren Bauvorschriften (§ 60 Abs. 3 BZO) die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen, die nach den Bestimmungen der umgebenden Zonen nicht oder nur erschwert zulässig wären. Entsprechend dieser Privilegierung bei den primären Bauvorschriften sind die Nutzungen in solchen Zonen auf Bauvorhaben zu beschränken, die in einem engen Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., 2019, Bd. 1, S. 162). (...)

Im Baugesuchsformular wird das streitbetroffene Vorhaben beschrieben mit «Multifunktionales Gebäude (Medical-Center) für Praxisräume (ohne Betten) [...]». Die entsprechende Umschreibung wurde auch im angefochtenen kommunalen Beschluss übernommen. In den Grundrissplänen werden die Nutzungen der Räume u.a. bezeichnet mit «UZ» (Untersuchungszimmer),

«Behandlung», «OP», «Empfang», «Warten», «EKG», «Labor», «Stützpunkt» und «Personal».

Diese Bezeichnungen lassen offen, ob es sich um Nutzungen handelt, die dem Spital zuzurechnen sind, oder ob es sich (zumindest teilweise) um nicht zonenkonforme Arztpraxen handelt. Die Information der Bauherrin zum Neubauvorhaben auf ihrer Webseite deutet auf Letzteres hin: «Das Medical Center ist das neuste Projekt des S.-Spitals und bildet einen wichtigen Teil für den Gesundheitscampus am linken Zürichseeufer. Das neue Medical Center soll der Bevölkerung eine grosse Auswahl an medizinischen Praxen an zentraler Lage direkt auf dem Gesundheitscampus bieten. Gleichzeitig profitieren die im Medical Center ansässigen Ärzt*innen von der unmittelbaren Nähe zum Akutspital» (...).

Damit erweist sich die bewilligte Nutzung insofern als nicht hinreichend bestimmt, als eine zonenkonforme Nutzung nicht gewährleistet ist. Daran ändert nichts, dass die private Rekursgegnerin die Nutzungen im Rahmen der Rekursvernehmlassung näher umschreibt. Dieser Mangel allein hätte jedoch nicht zur Aufhebung der Baubewilligung geführt, sondern zur Statuierung einer entsprechenden Nebenbestimmung (§ 321 Abs. 1 PBG), mit der die Nutzungen auf solche beschränkt werden, die in der Zone für öffentliche Bauten zulässig sind und ein entsprechender Nachweis vor Baubeginn zu erbringen ist.

Dazu ist Folgendes anzufügen: Zonenkonform wären jedenfalls medizinische Dienstleistungen, die zum kantonalen Leistungsauftrag des S.-Spitals gehören, namentlich das Herniencenter und die Fachbereiche Urologie, Ophthalmologie, Orthopädie und Onkologie (s. Zürcher Spitalliste 2023 Akutsomatik, www.zh.ch). Dies gilt auch dann, wenn das S.-Spital die Leistungen von Dritten erbringen lässt, namentlich von akkreditierten Belegärzten (Belegarzt-Praxen; betreffend die Zulässigkeit von Leistungsübertragungen an andere Rechtsträger siehe aber § 7 Abs. 2 SPFG und § 9 a Abs. 2 SPFG). Entscheidend für die Zonenkonformität sind nicht die betrieblichen und rechtlichen Strukturen, sondern ist die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe, mithin die Zurechnung der Nutzung zum Spitalbetrieb, was entsprechende Vereinbarungen Dritter mit dem S.-Spital voraussetzt.

Was die Behandlung von ambulanten Patienten durch Dritte ohne Inanspruchnahme der eigentlichen Spitalinfrastruktur angeht, ist der Kreis der zonenkonformen Nutzung nicht zu eng zu fassen. Solche Dienstleistungen sind zonenkonform, soweit sie ebenfalls dem Leistungsauftrag des S.-Spitals zugeordnet werden können oder es sich um weitere Leistungen des Listenspitals handelt, die dieses nach § 9 SPFG anbieten dürfte und die ebenso gut durch spitaleigenes Personal erbracht werden könnten. Zu diesen weiteren Leistungen zählen etwa die Policlinic für chinesische Medizin (...) oder ein Kinderarzt für die Notfallversorgung. Darüber hinaus gehende Leistungen sind nicht zonenkonform.

Zu erwägen ist auch, dass mit dem angestrebten «Gesundheitscampus» eine Form der (insbesondere ambulanten) Gesundheitsversorgung entsteht, die über das klassische Spital hinausgehend aufgrund ihrer gesellschaftlichen

Funktion von allgemeiner Bedeutung ist und deshalb eine Ansiedlung in der Zone für öffentliche Bauten rechtfertigt. Dies wäre in einer Gesamtbetrachtung der Nutzungen auf dem Spitalareal zu beurteilen.