

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00155 vom 28. Juni 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-06-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00155

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00155 du 28 juin 2006

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00155 del 28 giugno 2006

Regeste

Baubewilligung | Baubewilligung. Umwandlung ehemaliger Drogenklinik in Durchgangszentrum für Asylsuchende in Kernzone (Weilerzone). Legitimation der Gemeinde gemäss § 21 lit. a VRG: Die Gemeinde ist nur insoweit beschwerdelegitimiert, als die von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen reichen und als sie in Bezug auf jede Rüge substantiiert darlegt, inwieweit sie durch die Bewilligung des Bauvorhabens in spezifisch kommunalen Interessen betroffen ist. Dies hat sie in Bezug auf mehrere Rügen, welche die angebliche Verletzung von kantonrechtlichen Bestimmungen betreffen, unterlassen, und die besondere Betroffenheit in spezifisch kommunalen Interessen ist auch nicht offensichtlich, weshalb sie insoweit nicht legitimiert ist (E. 1.2). Art. 3 Abs. 2 BZO, der Zweck und Nutzung der Kernzonen umschreibt, stellt kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht dar, dessen Anwendung und Auslegung durch die kommunale Behörde grundsätzlich zu schützen ist, wenn sie vertretbar ist und kein übergeordnetes Recht verletzt. Art. 3 Abs. 2 BZO, wonach in der Kernzone nur "Wohnungen" zulässig sind, eröffnet einen primär von der kommunalen Baubehörde auszufüllender Beurteilungsspielraum. Der Gemeinderat durfte deshalb auf den Zonenzweck und die der Einzonung der Weiler zugrunde liegenden Planungsabsichten abstellen. Weder die einzelnen Unterkünfte des projektierten Durchgangszentrums für Asylsuchende noch die Unterkunft als Ganzes stellen "Wohnungen" dar und widersprechen dem Charakter der betreffenden Weilerzone. Das Durchgangszentrum für Asylsuchende ist in der betreffenden Weilerzone demnach zonenwidrig und die diesbezügliche Auffassung des Gemeinderates vertretbar (E. 2). Offen gelassen, ob das Bauvorhaben gestützt auf § 357 PBG über die Änderung an vorschriftswidrigen Bauten und Anlagen bewilligt werden kann. Durch die Aufgabe der Nutzung der Liegenschaft als Drogenklinik ist das Bestandesprivileg für diese Nutzung jedenfalls nicht untergegangen (E. 3). Teilweise Gutheissung und Rückweisung an Vorinstanz (E. 3).

Erwägungen

E. 1

Abteilung/1. Kammer Weiterzug: Das Bundesgericht ist auf eine staatsrechtliche Beschwerde gegen diesen Entscheid am 01.02.2007 nicht eingetreten. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Betreff: Baubewilligung Baubewilligung. Umwandlung ehemaliger Drogenklinik in Durchgangszentrum für Asylsuchende in Kernzone (Weilerzone). Legitimation der Gemeinde gemäss § 21 lit. a VRG: Die Gemeinde ist nur insoweit beschwerdelegitimiert, als die von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen reichen und als sie in Bezug auf jede Rüge substantiiert darlegt, inwieweit sie durch die Bewilligung des Bauvorhabens in spezifisch kommunalen Interessen betroffen ist.

Dies hat sie in Bezug auf mehrere Rügen, welche die angebliche Verletzung von kantonrechtlichen Bestimmungen betreffen, unterlassen, und die besondere Betroffenheit in spezifisch kommunalen Interessen ist auch nicht offensichtlich, weshalb sie insoweit nicht legitimiert ist (E. 1.2). Art. 3 Abs. 2 BZO, der Zweck und Nutzung der Kernzonen umschreibt, stellt kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht dar, dessen Anwendung und Auslegung durch die kommunale Behörde grundsätzlich zu schützen ist, wenn sie vertretbar ist und kein übergeordnetes Recht verletzt. Art. 3 Abs. 2 BZO, wonach in der Kernzone nur "Wohnungen" zulässig sind, eröffnet einen primär von der kommunalen Baubehörde auszufüllender Beurteilungsspielraum. Der Gemeinderat durfte deshalb auf den Zonenzweck und die der Einzonung der Weiler zugrunde liegenden Planungsabsichten abstellen. Weder die einzelnen Unterkünfte des projektierten Durchgangszentrums für Asylsuchende noch die Unterkunft als Ganzes stellen "Wohnungen" dar und widersprechen dem Charakter der betreffenden Weilerzone. Das Durchgangszentrum für Asylsuchende ist in der betreffenden Weilerzone demnach zonenwidrig und die diesbezügliche Auffassung des Gemeinderates vertretbar (E. 2). Offen gelassen, ob das Bauvorhaben gestützt auf § 357 PBG über die Änderung an vorschriftswidrigen Bauten und Anlagen bewilligt werden kann. Durch die Aufgabe der Nutzung der Liegenschaft als Drogenklinik ist das Bestandesprivileg für diese Nutzung jedenfalls nicht untergegangen (E. 3). Teilweise Gutheissung und Rückweisung an Vorinstanz (E. 3). Stichworte:

ASYLSUCHENDE/ASYLBEWERBER BESTANDESPRIVILEG

BEURTEILUNGSSPIELRAUM DURCHGANGSZENTRUM KERNZONE

LEGITIMATION LEGITIMATION DER GEMEINDE SUBSTANZIIERUNG

SUBSTANZIIERUNGSPFLICHT UNTERKUNFT WEILER WOHNUNG

ZONENKONFORMITÄT ZONENWIDRIGKEIT ZONENZWECK Rechtsnormen: Art. 3

Abs. II BZO Oberembrach § 49a Abs. III PBG § 357 PBG § 21 lit. b VRG Publikationen:

RB 2006 Nr. 19 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 I.

Der Kanton Zürich plant die Umwandlung der ehemaligen, für maximal 25 Patienten bestimmten Drogenklinik L in ein Durchgangsheim für bis zu 145 Asylsuchende. Die seit Herbst 2003 leer stehende Klinik-Liegenschaft Kat.-Nr. 01 im Weiler L befindet sich im Gemeindegebiet von Oberembrach und umfasst ein Wohngebäude und ein ehemaliges Schulhaus. Das Wohngebäude, welches neben Aufenthalts-, Verwaltungs-, Küchen- und Sanitäräumen neu rund 120 Schlafplätze aufnehmen soll, ist der Kernzone KB gemäss Art. 1 der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Oberembrach vom 6. Oktober 1994 (BZO) zugeteilt. Das ehemalige Schulhaus, das neben weiteren Aufenthalts-, Küchen- und Sanitäräumen weitere 20 Schlafplätze aufnehmen soll, liegt in der Landwirtschaftszone. Nachdem sich die Bauherrschaft zunächst erfolglos gegen die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens gestäubt hatte, reichte sie am 23. Dezember 2004 die erforderlichen Unterlagen zur Bewilligung in. Für die Umbauten und Nutzungsänderungen am in der Landwirtschaftszone gelegenen ehemaligen Schulhaus erteilte die Baudirektion die Ausnahmbewilligung im Sinn von Art. 24c des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) am 22. März 2005. Unter gleichzeitiger Eröffnung dieser Verfügung verweigerte der Gemeinderat Oberembrach am 21. April 2005 dem Bauvorhaben die baurechtliche Bewilligung; die von der Bauherrschaft zu bezahlende Baubewilligungsgebühr setzte er auf insgesamt Fr. 5'140.- fest. II. Während gegen die Erteilung der Ausnahmbewilligung mehrere Anwohner Rekurs erhoben, wurde die Bauverweigerung des Gemeinderats durch den Kanton Zürich als Bauherrschaft angefochten. Die Baurekurskommission IV vereinigte am 9. März 2006 diese

Rekursverfahren und lud den Gemeinderat Oberembrach unter Gutheissung des Rekurses der Bauherrschaft zur Erteilung der Baubewilligung ein; auf den Rekurs der Anwohner trat sie teilweise nicht ein, teilweise wies sie ihn ab. III. Mit Beschwerde vom 5. April 2006 liess der Gemeinderat Oberembrach dem Verwaltungsgericht beantragen, den Rekursentscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben, soweit damit die Bauverweigerung aufgehoben und der Gemeinderat zur Erteilung der Bewilligung eingeladen worden sei. Die Vorinstanz beantragte am 4. Mai 2006 Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolgen. Die Bauherrschaft liess am 26. Mai 2006 Abweisung des Rechtsmittels unter Kosten- und Entschädigungsfolgen beantragen; eventualiter sei die für die Bauverweigerung festgesetzte Gebühr auf eine angemessene Höhe zu reduzieren. Die Kammer zieht in Erwägung:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der gegen einen Entscheid der Baurekurskommission erhobenen Beschwerde zuständig.

E. 1.2

Streitig ist lediglich noch die Bauverweigerung durch den Gemeinderat Oberembrach vom 22. April 2005. Gemäss § 21 lit. b in Verbindung mit § 70 VRG ist die Gemeinde zur Beschwerde berechtigt zur Wahrung der von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen. Das trifft nach der Praxis dann zu, wenn sie sich für die Durchsetzung und richtige Anwendung ihres kommunalen Rechts wehrt (VGr, 24. September 1985, BEZ 1985 Nr. 44 = ZBl 87/1986, S. 40; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 62). Diese Voraussetzung ist hier ohne weiteres insofern erfüllt, als die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihrer Kernzonenvorschriften geltend macht. Aus demselben Grund beschwerdebefugt ist sie auch insoweit, als sie geltend macht, die Rekursbehörde habe Art. 27 BZO nicht angewendet, wonach bei Mehrfamilien- und Reiheneinfamilienhäusern ab sechs Wohneinheiten Kinderspiel- und Ruheflächen im Ausmass von gesamthaft mindestens 20 % der dem Wohnen dienenden Geschossflächen anzulegen seien. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bedeutet dies jedoch nicht, dass die Gemeinde damit auch zu allen weiteren von ihr erhobenen Rügen befugt ist. Insofern gelten andere Regeln als bei einem Privaten, der gemäss § 21 lit. a VRG anfechtungsberechtigt ist, wenn er durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat, und der deshalb grundsätzlich alle Rügen vorbringen kann, welche die angestrebte Entlastung herbeiführen können (RB 1980 Nr. 7). Dagegen ist die Gemeinde nur anfechtungsbefugt, soweit die von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen reichen. Bestehen diese wie hier in der richtigen Anwendung ihrer Kernzonenvorschriften, so braucht im Anfechtungsverfahren nur diese Frage geprüft zu werden, und ist die Gemeinde deshalb im Gegensatz zum Privaten nicht ohne weiteres auch zu weiteren Rügen befugt. Vielmehr muss sie darlegen, inwiefern sie durch die Bewilligung des Bauvorhabens in anderen von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen betroffen ist, was beispielsweise dann zutreffen kann, wenn sie als Folge einer Baubewilligung zum Ausbau von Erschliessungsanlagen gezwungen wird oder wenn ein privates Bauvorhaben den Betrieb einer benachbarten kommunalen Einrichtung beeinträchtigt. Solche Interessen werden hier jedoch nicht geltend gemacht und genügend substantiiert. Die Beschwerdeführerin legt nicht hinreichend dar, inwiefern sie durch das bewilligte Bauvorhaben bzw. durch die

behauptete Verletzung von kantonrechtlichen Bestimmungen betreffend Aufenthaltsräume in Gemeinschaftsunterkünften (§ 10 lit. c der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981; BBV I), betreffend Wohnhygiene (§§ 301, 303 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]; § 10 Abs. 1 lit. b BBV I) sowie betreffend Erschliessung (§§ 236 f. PBG) in schutzwürdigen kommunalen Interessen betroffen ist. Dass bei der Anwendung dieser Bestimmungen teilweise Ermessensspielräume bestehen, rechtfertigt keine andere Betrachtungsweise; eine qualifizierte Entscheidungs- und Ermessensfreiheit, wie sie der Gemeinde insbesondere bei der Anwendung der Einordnungsvorschrift von § 238 PBG zusteht, besteht bei der Anwendung dieser Bestimmungen nicht. Sodann lässt die Praxis des Verwaltungsgerichts die Anfechtung eines Rekursentscheids über eine Baubewilligung wegen ungenügender Zugänglichkeit des Baugrundstücks durch die Gemeinde zwar grundsätzlich zu (RB 1983 Nr. 8 = BEZ 1983 Nr. 20 = ZBl 84/1983, 500 = ZR 82/1983 Nr. 97); auch dabei wird jedoch vorausgesetzt, dass die Gemeinde darlegt, inwiefern sie durch die Erteilung der Baubewilligung für ein ungenügend erschlossenes Grundstück in ihren planungs- oder erschliessungsrechtlichen Interessen betroffen ist (VGr, 27. August 2003, VB.2003.00170, E. 1b [nicht publizierter Nichteintretensentscheid]). Eine solche Darlegung hat hier die Beschwerdeführerin unterlassen und die besondere Betroffenheit in spezifisch kommunalen Interessen ist auch nicht offensichtlich. Allein der Umstand, dass der Gemeinderat bezüglich der Verkehrssicherheit die Verhältnisse anders beurteilt als die Rekursbehörde, vermag die Legitimation der Gemeinde nicht zu begründen.

E. 2

Gemäss Art. 3 Abs. 2 BZO sind in den Kernzonen Wohnungen und mässig störende Betriebe zulässig. Zu einer solchen Regelung der Nutzweise ist die Gemeinde gemäss §§ 49a Abs. 3 und § 50 PBG befugt. Art. 3 Abs. 2 BZO stellt demgemäss kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht dar, dessen Anwendung und Auslegung durch die kommunale Behörde insbesondere in Zweifelsfällen, wenn die Auslegung schwierig ist und in besonderem Masse örtliche Verhältnisse zu würdigen sind, nach ständiger Rechtsprechung dann zu schützen ist, wenn sie vertretbar ist und kein übergeordnetes Recht, insbesondere keine verfassungsmässigen Garantien verletzt (BGr, 6. Juni 2005, 1P.487/2004, E. 3.1., mit Hinweisen, www.bger.ch; grundlegend BGE 96 I 369 E. 4; vgl. sodann RB 1981 Nr. 20, 1982 Nr. 38, 1984 Nr. 106, 1986 Nr. 116).

E. 2.1

Die Baurekurskommission hat erwogen, Kernzonen stellen ihrem Wesen nach Mischzonen dar, in welchen mangels anderweitiger kommunaler Regelung sowohl Wohn- als auch gewerbliche Nutzungen zulässig seien. Primär diene das Institut der Kernzone nicht der Regelung der zulässigen Nutzung, sondern dem Ortsbildschutz. Art. 3 BZO sei im Sinn dieser kantonalen Gesetzessystematik formuliert, ohne irgendwelche Abweichungen zu statuieren; als Zonenzweck werde in Absatz 1 die Erhaltung und Ergänzung der Dorfkerne in ihrer räumlichen und baulichen Struktur umschrieben, und gemäss Absatz 2 seien neben Wohnungen auch mässig störende Betriebe zulässig. Diese Bestimmungen liessen keine Fragen offen, die Raum für das Auslegungsermessen der Gemeinde böten. Der Begriff der Wohnnutzung bestimme sich nach Massgabe des kantonalen Rechts und der Norm lasse sich nicht entnehmen, dass mit der angestrebten Erhaltung des Weilers in seiner räumlichen und baulichen Struktur die Bevölkerungszahl beschränkt werden sollte; dafür böten denn auch §§ 48 ff. PBG keine Grundlage. Eine Liegenschaft diene dann dem Wohnen, wenn sie

bestimmungsgemäss dem wohnbezogenen Aufenthalt von Menschen dienen solle; dies treffe nach der Rechtsprechung der Baurekurskommissionen bei Unterkünften für Asylsuchende zu. Die relativ grosse Zahl der vorgesehenen Bewohner rechtfertige keine andere Betrachtungsweise. Die Bedenken des Gemeinderats, wenn sich zu den 20 bisherigen Bewohnern des Weilers bis zu 145 Asylsuchende gesellten, seien nachvollziehbar, betreffen jedoch sozialpolitische Aspekte, die im baurechtlichen Verfahren nicht berücksichtigt werden könnten. Die Beschwerdeführerin macht geltend, diese Erwägungen missachteten, dass die Gemeinde die Weilerzonen bewusst klein gehalten habe, um damit eine nur sehr massvolle innere Entwicklung zu ermöglichen; für alle Weiler zusammen sei von einer langfristigen Erhöhung der Einwohnerzahl um 80 bis 100 Personen ausgegangen worden. Das geplante Durchgangsheim widerspreche diesen Absichten diametral. Sodann unterscheide sich die Einquartierung von Asylsuchenden deutlich vom normalerweise in Wohn- oder Kernzonen vorgesehenen Wohnen; die Bewohnerdichte und die Massierung von Menschen auf engem Raum widerspreche dem in der Kernzone Vorgesehenen und Zulässigen; das gelte selbst dann, wenn diese Art von Unterkunft als Teil eines Betriebes angesehen werde, wie beispielsweise das Personalhaus eines Restaurants.

E. 2.2

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz eröffnet der Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 BZO, wonach in der Kernzone B (Weiler) "Wohnungen" zulässig sind, einen primär von der örtlichen Baubehörde auszufüllenden Beurteilungsspielraum. Der Aufenthalt von 145 Personen in einer Gemeinschaftsunterkunft mit Mehrbettzimmern kann zwar dem Oberbegriff "Wohnen" zugeordnet werden, doch handelt es sich weder bei der Unterkunft als Ganzem noch bei den einzelnen Zimmern, die über keine eigenen Küchen- und Sanitäreinrichtungen verfügen, um "Wohnungen" im Sinn des allgemeinen Sprachgebrauchs; namentlich fehlt es bei einem Durchgangszentrum, welches als Erstphasenunterkunft der vorübergehenden Beherbergung von Asylsuchenden dient, bevor diese einer bestimmten Gemeinde zugewiesen werden können, auch am für den Begriff der Wohnung immanenten Element der ständigen bzw. dauernden Unterkunft (vgl. DUDEN, Bd. 10, Bedeutungswörterbuch, Lemma Wohnung; vgl. auch VGr AG, 14. März 1994, AGVE 1994, S. 367, insbesondere S. 370 ff.). Der Gemeinderat hat deshalb bei der Anwendung von Art. 3 Abs. 2 BZO zulässigerweise auf den in Abs. 1 umschriebenen Zonenzweck und die der Einzoning der Weiler zugrunde liegenden Planungsabsichten, mithin auf den Charakter der betreffenden Kernzone, abgestellt (RB 1998 Nr. 95; vgl. auch VGr AG, 14. März 1994, AGVE 1994, S. 367, insbesondere S. 372 ff.). Bereits aus dem Zweck der Erhaltung der Weiler in ihrer räumlichen und baulichen Struktur lässt sich zwanglos herauslesen, dass unter Wohnungen im Sinn von Abs. 2 keine Massenunterkünfte mit mehr als 140 Bewohnern zu verstehen sind. Diese Auffassung wird durch die von der Beschwerdeführerin dokumentierten Planungsabsichten untermauert, wonach in den eingezonten Weilern nur geringfügige zusätzliche Baumöglichkeiten geschaffen werden sollten; entsprechend ist in den Weilern eine relativ tiefe Ausnützung von 30 % festgesetzt worden (Art. 7 BZO). Das Durchgangszentrum für Asylsuchende ist dem Gesagten zufolge in der betreffenden Weilerzone zonenwidrig. Damit erweist sich die Auslegung der örtlichen Baubehörde als vertretbar und hat die Vorinstanz zu Unrecht in den ihr bei der Anwendung des kommunalen Rechts zustehenden Beurteilungsspielraum eingegriffen. Insbesondere verstösst der Entscheid des Gemeinderats nicht gegen das übergeordnete kantonale Recht; § 49a Abs. 3 PBG eröffnet den Gemeinden einen weiten Spielraum für die

Umschreibung der zulässigen Nutzweisen (RB 1998 Nr. 95).

E. 3

Damit stellt sich die Frage, ob das Bauvorhaben gestützt auf § 357 PBG über die Änderung an vorschriftswidrigen Bauten und Anlagen bewilligt werden kann. Entgegen der von der Beschwerdeführerin in der Bauverweigerung vom 21. April 2005 vertretenen Auffassung ist durch die Aufgabe der Nutzung der Liegenschaft als Drogenklinik im Herbst 2003 das Bestandesprivileg für diese Nutzung nicht untergegangen. Vielmehr wird zu prüfen sein, ob bereits diese Nutzung zonenwidrig war und ob auch die weiteren Voraussetzungen für eine zonenwidrige Umnutzung gegeben sind. Zu diesem Zweck sind in teilweiser Gutheissung der Beschwerde die Akten an die Baurekurskommission IV zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG); diese wird, da eine Bewilligung gestützt auf § 357 PBG im bisherigen Verfahren noch nicht thematisiert worden ist, zur Wahrung des rechtlichen Gehörs einen weiteren Schriftenwechsel durchzuführen haben. Die teilweise Gutheissung der Beschwerde hat sodann zur Folge, dass die Kosten- und Entschädigungsregelung des angefochtenen Rekursentscheids insofern aufzuheben ist, als der Gemeinde Kosten auferlegt wurden und sie zu einer Parteientschädigung verpflichtet wurde. Über die der Gemeinde auferlegte Kostenhälfte wird im zweiten Rechtsgang neu zu befinden sein; nicht berührt vom Beschwerdeentscheid sind dagegen die Auferlegung der Kosten für die privaten Rekurrierenden sowie deren Verpflichtung zur Zahlung einer Umtriebsentschädigung.

E. 4

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Verfahrenskosten den Parteien je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 70 VRG) und steht keiner Partei eine Umtriebsentschädigung zu. Demgemäss entscheidet die Kammer :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.