

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00327 vom 22. März 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-03-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00327

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00327 du 22 mars 2006

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00327 del 22 marzo 2006

Regeste

Baubewilligung | Anbau eines Wohnraums und einer Gartenhalle an ein Einfamilienhaus auf Konzessionsland Unzulässige Überschreitung der absoluten Gesamtgebäuelänge: Die Überschreitung der gemäss Richtlinie I Ziff. 1 (betreffend Konzessionsverordnung) absolut auf 20 m beschränkten Gesamtlänge hat die Baudirektion mit der "relativ uferfernen Lage der Villa" begründet. Nachdem die Richtlinie ausdrücklich festhält, dass Erleichterungen erst bei einem Gewässerabstand von mehr als 30 m gewährt werden, ist diese Begründung für ein Abweichen von der auf 20 m beschränkten Länge unhaltbar (E. 5.2.1). Unzulässige Übertragung von Seeanstosslänge: Es ist mit der Zielsetzung der in den Richtlinien festgehaltenen Baubeschränkungen nicht zu vereinbaren, dass aufgrund der Berücksichtigung der Anstosslänge in einer Nichtbauzone, wie sie die Erholungszone grundsätzlich darstellt, zusätzliche Baumöglichkeiten in der angrenzenden Bauzone geschaffen werden. Die Seeanstosslänge, welche höchstens zur Hälfte als Mass der Gebäuelänge genutzt werden kann, definiert - wie die Ausnützung - die zulässige bauliche Grundstücksnutzung. Wenn die Seeanstosslänge in der Erholungszone mitgerechnet werden darf, stellt dies eine Übertragung einer baulichen Nutzungsmöglichkeit von einer Nichtbauzone in eine Bauzone dar, was direkt dem Zweck der Nichtbauzone widerspricht. Auch die Übertragung von Ausnützung ist nur innerhalb der (nämlichen) Bauzone zulässig und Ausnützungsübertragungen über eine Zonengrenze hinweg sind nur im Rahmen von Arealüberbauungen möglich. Solche Beschränkungen sollen einer aus Gründen des Landschafts- und Ortsbildschutzes unerwünschten Konzentration von Baukörpern entgegenwirken, weshalb sie in analoger Weise auf die hier zu entscheidende Frage angewandt werden können. Die vorgesehene Übertragung von Anstosslänge vom in der Erholungszone gelegenen Nachbargrundstück auf die Bauparzelle erweist sich auch aus dieser Sicht als unzulässig (E. 5.2.2). Gutheissung

Erwägungen

E. 2

Das auf Seeauffüllungsgebiet (Landanlagegebiet bzw. Konzessionsland) mit Bewilligungsvorbehalt gelegene Baugrundstück ist gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Kilchberg vom 4. April 1995 (BZO) der Wohnzone W1 zugewiesen. Die Liegenschaft grenzt im Norden an einen unüberbauten, schmalen und lang gezogenen Landstreifen, der in der Erholungszone EA liegt. Ebenfalls unüberbaut ist die südlich benachbarte, in der Wohnzone W1 liegende Parzelle Kat.-Nr. 02 des Beschwerdeführers. Im Westen grenzt das Baugrundstück an die L-Strasse und im Osten an den Zürichsee. Das bestehende Wohnhaus weist einen nahezu quadratischen Grundriss, zwei Vollgeschosse sowie ein Unter- und ein Dachgeschoss auf. Auf der Südseite befindet sich ein

eingeschossiger rund 5.30 m langer Anbau. Letzterer soll abgebrochen und durch einen ebenfalls eingeschossigen Anbau von gut 11.30 m Länge ersetzt werden. Der nördliche Teil des Anbaus soll wie bisher als Wohnraum dienen, der südliche Teil als Gartenhalle. Östlich des Anbaus, gegen den Zürichsee, ist eine Terrasse mit Stützmauer vorgesehen. Im Weiteren sollen der südseitige Grenzzaun ersetzt bzw. verlängert, die Gartenanlage erneuert, eine Gasheizung installiert, anstelle des bisherigen nordseitigen Tankraums eine Pergola und ein Veloabstellplatz geschaffen, die Treppe zum Hauseingang umgestaltet und das Untergeschoss durch eine Rampe erschlossen werden.

E. 3.1

Die Vorinstanz hat erwogen, das bestehende Gebäude sei insofern baurechtswidrig als es übergeschossig sei (in der Wohnzone W1 sei nur ein Vollgeschoss zulässig) und die maximale Gebäudehöhe überschreite. Zudem übersteige es die Baulinie entlang der L-Strasse in einem Bereich von 10.3 m um bis zu 3 m. Das Bauvorhaben führe jedoch zu keinen weiter gehenden Verstössen gegen baurechtliche Vorschriften. Die zusätzliche Geschossfläche werde im baurechtskonformen Erdgeschoss gewonnen und nicht etwa im nicht bauordnungskonformen ersten Obergeschoss. Die Erweiterung der Geschossfläche werde nicht beim baurechtswidrigen Teil des Gebäudes vorgenommen und die Erweiterung sei an und für sich vorschriftskonform. Auch eine neubauähnliche Umgestaltung des baurechtswidrigen Gebäudes liege nicht vor. Die Erweiterung des Wohnraums sei von untergeordneter Bedeutung. Auch die übrigen im Innern des Wohnhauses vorgesehenen Massnahmen und die Umgestaltung des Gartens könnten nicht als einschneidend charakterisiert werden. Mit der kommunalen Vorinstanz sei sodann darauf hinzuweisen, dass der Rekurrent in keiner Weise darlege, inwiefern durch die Änderungen am baurechtswidrigen Gebäude nachbarliche oder öffentliche Interessen tangiert würden. Die Vorinstanz hielt weiter fest, dass der streitbetroffene Anbau gleich doppelt den Richtlinien der KonzessionsV widerspreche. Einerseits werde mehr als die Hälfte der Seeanstosslänge des Baugrundstücks überbaut und andererseits soll das Gebäude insgesamt eine Länge von 21.7 m, also 1.7 m mehr als in den Richtlinien vorgesehen, aufweisen. Entgegen der rekurrentischen Ansicht sei die Übertragung von Seeanstosslänge jedoch nicht von vornherein unzulässig. Vorliegend solle vom nördlich an das Baugrundstück angrenzenden und zur Erholungszone EA gehörigen Grundstück Kat.-Nr. 04 Seeanstosslänge im Umfang von 9.25 m auf das Baugrundstück übertragen werden; auf dem Baugrundstück würde damit ein insgesamt 21.7 m langes Gebäude möglich. In der Erholungszone EA seien zwar die Nutzungsmöglichkeiten der Bauten gegenüber der Wohnzone W1 stark eingeschränkt; vom Umfang her seien aber in beiden Zonen maximal eingeschossige Gebäude zulässig. Die KonzessionsV regle die Bebauung der Landanlagegebiete bezüglich Baudichte und habe keinerlei Einfluss auf die zulässigen Nutzungen. Die unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten spielten daher bei der Beurteilung der Frage der Zulässigkeit der Übertragung von Seeanstosslänge keine Rolle. Entscheidend sei vielmehr, dass in beiden Zonen Gebäude mit denselben äusseren Abmessungen erstellt werden könnten. Wenn die Baudirektion in ständiger Praxis die Übertragung von Seeanstosslänge auch zwischen Grundstücken verschiedener Zonen zulasse, so sei daran nichts auszusetzen. Auch bei der Bewilligung der Überschreitung der gemäss Richtlinien maximal zulässigen Gebäudelänge habe die Baudirektion im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens gehandelt. Die Überschreitung der vorgesehenen 20 m um 1.7 m halte sich in einem vertretbaren Rahmen.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer lässt zunächst vorbringen, das bestehende Gebäude sei baurechts- und baulinienwidrig (§ 357 Abs. 1 und § 101 PBG), weil es unzulässigerweise drei Vollgeschosse sowie ein anrechenbares Untergeschoss aufweise. Mit einer Gebäudehöhe von über 8 m überschreite die Liegenschaft das zulässige Mass von 4.80 m deutlich. Sodann überstelle das bestehende Wohnhaus die Baulinie der L-Strasse auf einer Länge von 10.5 m um ca. 3 m. Weiter wird vorgebracht, das erweiterte Gebäude widerspreche den Vorgaben der Richtlinien der KonzessionsV in zweifacher Hinsicht. Einerseits werde mehr als die Hälfte der Seeanstosslänge des Baugrundstücks überbaut und andererseits werde die Höchstlänge von 20 m überschritten. Entgegen der Auffassung der Baudirektion könne nicht von einer uferfernen Lage gesprochen werden, denn Erleichterungen würden die Richtlinien nur für 30 m vom See entfernte Grundstücksbereiche vorsehen. Sodann sei das Gebäude frei einsehbar, soweit es nicht durch das im Seebereich stehende Bootshaus verdeckt werde, was in die erforderliche Gesamtbetrachtung mit einzubeziehen sei. Schliesslich wird vorgebracht, nach konstanter Rechtsprechung sei es unzulässig, die Ausnützung von einer Zone auf die andere zu übertragen, weil dies zu verpönten Überbauungsverdichtungen und zu überhöhten Bewerbungsdichten entlang der Zonengrenze führen würde. Da die Beschränkung der Überbauung von Landparzellen gerade eine übermässige Baudichte am Zürichsee-Ufer verhindern wolle, sei auch ein Transfer von Überbaumöglichkeiten über die "Abtretung" von Seeanstosslänge vom Nachbargrundstück Kat.-Nr. 04, das der Erholungszone EA zugeteilt sei, an das der Wohnzone zugeteilte Baugrundstück unzulässig. Es handle sich beim direkt an das Baugrundstück anstossenden Grundstücksbereich um öffentliches Weggebiet, das der Bewerbung der Erholungszone diene und nicht überbaut werden dürfe. Sodann seien die unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten der betroffenen Zonen bei einer Regelung, die eine übermässige Baudichte einschränken und eine möglichst lockere Überbauung erreichen wolle, entgegen der vorinstanzlichen Auffassung von zentraler Bedeutung. In der Erholungszone EA seien nur standortgebundene Anlagen für Festplätze und Parkanlagen zulässig. Eine Übertragung von Nutzungsmöglichkeiten aus dieser Zone in die Wohnzone W1 sei schlicht unhaltbar und damit willkürlich. Von einer ständigen Praxis der Baudirektion der Übertragung von Seeanstosslängen auch zwischen Grundstücken verschiedener Zonen, insbesondere von Nichtbaugebiet zu Baugebiet, könne keine Rede sein.

E. 4

Das bestehende Wohnhaus weist zwei Vollgeschosse auf und überschreitet damit die laut Ziffer 2.1 BZO in der Bauzone W1 zulässige Zahl von nur einem Vollgeschoss. Ferner wird die maximal zulässige Gebäudehöhe von 4.80 m um mehr als 3 m übertroffen und die Baulinie entlang der L-Strasse auf einer Länge von rund 10 m um bis zu 3 m überstellt. Demnach ist von der Baurechtswidrigkeit der bestehenden Baute auszugehen.

E. 4.1

Unter diesen Umständen ist das Umbauvorhaben nach § 357 Abs. 1 PBG zu beurteilen. Gemäss dieser Bestimmung dürfen bestehende Bauten und Anlagen, die Bauvorschriften widersprechen, umgebaut, erweitert und anderen Nutzungen zugeführt werden, sofern sie sich für eine zonengemässe Nutzung nicht eignen, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegenstehen; für neue oder weiter gehende Abweichungen von Vorschriften bleiben die erforderlichen Ausnahmegewilligungen vorbehalten. Diese so genannte erweiterte Besitzstandsgarantie (Konrad Willi, Die Besitzstandsgarantie für

vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, Zürich 2003, S. 70 f.) schützt unter bisherigem Recht errichtete Bauten nicht nur in ihrem bisherigen Zustand, sondern lässt neben Nutzungsänderungen auch Umbauten und Erweiterungen zu, ohne dass ihr Umfang ausdrücklich beschränkt wird. Doch dürfen die baulichen Änderungen nicht auf den weit gehenden Ersatz der bisherigen Bausubstanz hinauslaufen; solche neubauähnliche Umgestaltungen würden den Rahmen der gemäss § 357 Abs. 1 PBG zulässigen Änderungen sprengen und müssten die Neubauvorschriften einhalten. Neubauähnliche Umgestaltungen sind jedoch nur anzunehmen, wenn sie den Tatbestand der Gesetzesumgehung erfüllen (vgl. zum Ganzen BEZ 2006 Nr. 32, VGr. 19. Oktober 2005).

E. 4.2

Wie sich aus dem zweiten Satz von § 357 Abs. 1 PBG ergibt, müssen Änderungen an vorschriftswidrigen Bauten und Anlagen – wie Neubauten und Änderungen an baurechtskonformen Gebäuden – grundsätzlich dem geltenden Recht entsprechen. Neue oder weiter gehende Abweichungen von Vorschriften stellen daher keine im Rahmen von § 357 Abs. 1 PBG zulässigen Änderungen dar und können nur unter der strengen Voraussetzung der Dispenswürdigkeit bewilligt werden. – Neue Regelverstösse liegen dann vor, wenn durch die Änderung einer vorschriftswidrigen Baute oder Anlage gegen eine Bauvorschrift verstossen wird, die zuvor nicht verletzt war. Von einer weiter gehenden Abweichung von Vorschriften im Sinn von § 357 Abs. 1 Satz 2 PBG ist auszugehen, wenn der bestehende Normverstoss durch die Realisierung eines Änderungsvorhabens noch verstärkt wird (vgl. Willi, S. 123 ff.).

E. 5.1

Das Bauvorhaben erreicht trotz der Vielzahl von baulichen Massnahmen offenkundig nicht das Ausmass einer neubauähnlichen Umgestaltung der bestehenden baurechtswidrigen Baute (vgl. RB 1991 Nr. 69). Dies wird auch vom Beschwerdeführer im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht mehr bestritten. Hingegen hält dieser an den Einwänden fest, das Bauvorhaben verstosse gegen die Richtlinien der KonzessionsV bzw. sei die vorgesehene Übertragung von Seeanstosslänge unzulässig.

E. 5.2

Gemäss § 27 KonzessionsV werden Gesuche für Bauten auf Landanlagen, für die in der Landanlagekonzession ein Bewilligungsvorbehalt besteht, nach § 25 KonzessionsV beurteilt. Da bei der Beurteilung solcher Gesuche ein erheblicher Ermessensspielraum besteht, hat die Baudirektion des Kantons Zürich zur Vermeidung von rechtsungleichen Entscheiden mit Verfügung vom 7. Juli 1995 (Baudirektionsverfügung 1598/1995) Richtlinien erlassen. Demgemäss werden konzessionsrechtliche Bewilligungen für bauliche Veränderungen auf Landanlagen (Konzessionsland) am Zürichsee u.a. nach folgender Richtlinie erteilt (Richtlinie I Ziff. 1): "Konzessionsland darf auf höchstens der Hälfte der Seeanstosslänge überbaut werden (Gebäude samt Nebenbauten wie Bootshäuser, Garagen usw.). Vom See her dürfen die Gebäude keine zusammenhängende Ansicht von mehr als 20 m Länge aufweisen. Bei einem Gewässerabstand der Gebäude von mehr als 30 m werden angemessene Erleichterungen von diesen Bestimmungen gewährt." Das Grundstück Kat.-Nr. 01 weist eine Seeanstosslänge von 34.13 m auf. Die bestehenden Gebäude (Liegenschaft sowie Bootshaus) überschreiten mit einer Überbauungslänge von insgesamt 18.5 m das gemäss Richtlinie zulässige relative Mass von 17.10 m (Hälfte der Seeanstosslänge) bereits um 1.4 m. Durch die geplante Erweiterung, die zu einer

Gesamtlänge von 21,5 m führt, wird diese Längenbeschränkung zusätzlich verletzt. Neu wird die Richtlinie auch insofern verletzt, als die Gebäude vom See her keine zusammenhängende Ansicht von mehr als 20 m Länge aufweisen dürfen.

E. 5.2.1

Die Überschreitung der gemäss Richtlinien absolut auf 20 m beschränkten Gesamtlänge hat die Baudirektion mit der "relativ uferfernen Lage der Villa" begründet. Nachdem die Richtlinie jedoch ausdrücklich festhält, dass Erleichterungen erst bei einem Gewässerabstand von mehr als 30 m gewährt werden, ist diese Begründung für ein Abweichen von der auf 20 m beschränkten Gesamtlänge unhaltbar. Insbesondere rechtfertigen die unterschiedliche Fassadengestaltung von Villa und Anbau (vgl. E. C der Verfügung vom 13. September 2005) sowie die beschränkte Einsehbarkeit eines Gebäudes (infolge entsprechender Bepflanzung oder Terraingestaltung) keine Erleichterung. Angesichts des Zwecks der Richtlinien, im Interesse der Rechtsgleichheit klare Verhältnisse im Einzelfall zu schaffen, geht es nicht an, die absolute Begrenzung der Gebäudelänge leichtfertig aufzuweichen.

E. 5.2.2

Der Überschreitung der sich aufgrund der Anstosslänge ergebenden relativen Längenbeschränkung von 17.1 m soll damit begegnet werden, dass vom benachbarten Grundstück Kat.-Nr. 04, das im Eigentum der Gemeinde Kilchberg steht und der Erholungszone EA zugewiesen ist, 9.25 m Seeanstosslänge auf das Baugrundstück übertragen werden. Ob eine solche Übertragung zulässig ist, wird in den Richtlinien nicht geregelt und auch in der angefochtenen Verfügung der Baudirektion nicht erörtert. Der Wortlaut der Richtlinie, wonach höchstens die Hälfte der Seeanstosslänge überbaut werden darf, schliesst das Zusammenrechnen der Anstosslänge von zwei benachbarten Grundstücken nicht von vornherein aus. Allerdings ist dabei der Zweck der in den Richtlinien festgehaltenen Baubeschränkungen im Auge zu behalten. Diese sollen dem in § 2 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 1. Januar 1993 (WasserwirtschaftsG) festgehaltenen Grundsatz Rechnung tragen, wonach im Rahmen von konzessionsrechtlichen Bewilligungen nebst dem erleichterten Zugang zu den öffentlichen Gewässern insbesondere auch gestalterische Grundsätze (Schonung des Landschafts- und Ortsbilds sowie gute Gestaltung von baulichen Veränderungen) zu beachten sind. Mit dieser Zielsetzung ist es nicht zu vereinbaren, dass aufgrund der Berücksichtigung der Anstosslänge in einer Nichtbauzone, wie sie die Erholungszone grundsätzlich darstellt, zusätzliche Baumöglichkeiten in der angrenzenden Bauzone geschaffen werden. Die Seeanstosslänge, welche höchstens zur Hälfte als Mass der Gebäudelänge genutzt werden kann, definiert – wie die Ausnützung – die zulässige bauliche Grundstücksnutzung (vgl. § 250 ff. PBG). Wenn die Seeanstosslänge in der Erholungszone mitgerechnet werden darf, stellt dies eine Übertragung einer baulichen Nutzungsmöglichkeit von einer Nichtbauzone in eine Bauzone dar, was direkt dem Zweck der Nichtbauzone widerspricht. Auch die Übertragung von Ausnützung ist gemäss § 259 Abs. 1 PBG nur innerhalb der (nämlichen) Bauzone zulässig (BGr, 5. September 1997, ZBl 100/1999, S. 218 E. 2c) und Ausnützungsübertragungen über eine Zonengrenze hinweg sind nur im Rahmen von Arealüberbauungen möglich (§ 72 Abs. 3 PBG). Solche Beschränkungen dienen einer aus Gründen des Landschafts- und Ortsbildschutzes unerwünschten Konzentration von Baukörpern, weshalb sie in analoger Weise auf die hier zu entscheidende Frage angewandt werden können. Die vorgesehene Übertragung von Anstosslänge vom in der Erholungszone gelegenen Nachbargrundstück

auf die Bauparzelle erweist sich auch aus dieser Sicht als unzulässig. Gegen diese sich aus der richtigen Anwendung von § 2 WasserwirtschaftsG ergebenden Grundsätze ist mit dem Hinweis auf eine abweichende Praxis der Baudirektion nicht aufzukommen. Damit stellt das Bauvorhaben eine gemäss § 357 Abs. 1 PBG unzulässige Erweiterung der bestehenden baurechtswidrigen Baute dar. In Gutheissung der Beschwerde sind deshalb der Entscheid der Baurekurskommission vom 6. Juni 2006 sowie die Baubewilligung vom 29. August 2005 und die Landanlagekonzession der Baudirektion vom 13. September 2005 aufzuheben. Die Prüfung der rechtsgenügenden Einordnung des Bauprojekts erübrigt sich damit.

E. 6

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner Nr. 1 zur Hälfte und den Beschwerdegegnern Nrn. 2 und 3 je zu einem Viertel aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG; RB 2005 Nr. 12; VGr, 22. März 2006, BEZ 2006 Nr. 34). Ausserdem hat der Beschwerdegegner Nr. 1 den Beschwerdeführer mit Fr. 3'000.- für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu entschädigen (§ 17 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer:

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