

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00713 vom 17. April 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-04-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00713

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00713 du 17 avril 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00713 del 17 aprile 2019

Regeste

Baubewilligung | [Fehlende Zonenkonformität eines Teils einer Baute] Für die in der Zone für öffentliche Bauten geplante Einstellhalle für Feuerwehrfahrzeuge wurde eine Grunddienstbarkeit errichtet, wodurch die Einstellhalle (unterirdisch) 3,5 Meter in das angrenzende Grundstück, welches der Wohnzone zugewiesen ist, hineinragen dürfe (E. 2.1 f.). Die Vorinstanz erachtete den überragenden Teil der Baute indes als nicht zonenkonform (E. 2.3). Für das Bauvorhaben wurde mit der Teilrevision der kommunalen Zonenplanung der Rahmennutzungsplan neu festgelegt und keine Sondernutzungsplanung durchgeführt (E. 3.1). Die Annahme der Umzonung des Baugrundstücks durch die Gemeindeversammlung respektive deren Genehmigung durch die Baudirektion bewirkt keine Zonenkonformität des Überbaus (E. 3.2). Der Hinweis, dass vom Überbau kaum wahrnehmbare Lärmimmissionen ausgingen, ist unbehelflich, da Zonenkonformität in erster Linie einen positiven, funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck verlangt (E. 3.3). Eine Änderung des Streitgegenstands liegt auch dann vor, wenn der Rechtsgrund ausgewechselt wird (E. 4.1). Bei Abstützung der Baubewilligung auf eine Ausnahmegewilligung im Sinn von § 220 PBG (wie eventualiterweise verlangt) würde die gleiche Rechtsfolge aus wesentlich anderen Sachverhaltselementen (zufolge Anzahl und Vielgestaltigkeit der vorgebrachten Ausnahmegründe), verbunden mit einem anderen Rechtssatz, abgeleitet werden. Damit einher ginge eine unzulässige Änderung des Streitgegenstands (E. 4.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Baubehörde Meilen,

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig.

E. 1.2

Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG ist eine Gemeinde zur Beschwerde berechtigt, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. a), die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt wird, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c).

E. 1.2.1

Die Baubehörde Meilen (Beschwerdeführerin 1) beruft sich auf ihre Gemeindeautonomie. Diese ist durch Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) und Art. 85 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) garantiert, weshalb die Legitimation zur Beschwerdeerhebung – entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdegegnerin – zu bejahen ist. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (VGr, 12. Mai 2016, VB.2016.00052, VB.2016.00055, E. 2; BGr, 4. September 2017, 1C_161/2017, E. 1) .

E. 1.2.2

Als Bauherrin ist die politische Gemeinde Meilen (Beschwerdeführerin 2) durch den vorinstanzlichen Entscheid gemäss § 21 Abs. 2 lit. a VRG wie eine Privatperson berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Sie ist somit ohne Weiteres zur Beschwerdeerhebung legitimiert.

E. 1.3

Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Politische Gemeinde Meilen, beide vertreten durch RA B, Beschwerdeführerinnen, gegen A, vertreten durch RA C, Beschwerdegegnerin, betreffend Baubewilligung hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 13. Februar 2018 erteilte die Baubehörde der Gemeinde Meilen der Abteilung Liegenschaften der politischen Gemeinde Meilen unter Nebenbestimmungen die baurechtliche Bewilligung für den Neubau einer Feuerwehreinsteilhalle mit zwei Wohnungen auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 an der D-Strasse 02 und 03 (neu) in Meilen. II. Gegen diesen Entscheid erhob A mit Eingabe vom 28. März 2018 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses sowie die Verweigerung der Baubewilligung. Mit Entscheid vom 2. Oktober 2018 hiess das Baurekursgericht den Rekurs gut und hob den angefochtenen Beschluss auf. III. Dagegen erhoben die Baubehörde Meilen sowie die politische Gemeinde Meilen mit gemeinsamer Eingabe vom 5. November 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragten unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Bestätigung der am 13. Februar 2018 erteilten Baubewilligung; eventualiter sei die Sache an das Baurekursgericht zurückzuweisen. Am 26. November 2018 beantragte das Baurekursgericht unter den üblichen Kostenfolgen die Beschwerdeabweisung. Mit Schreiben vom 12. Dezember 2018 verlangte A unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei. Die Baubehörde Meilen sowie die politische Gemeinde Meilen hielten mit Eingabe vom 8. Januar 2019 an ihren Anträgen fest. Mit Duplik vom 23. Januar 2019 hielt A an ihren Ausführungen fest. Nachdem die Baubehörde Meilen sowie die politische Gemeinde Meilen mit Triplik vom 7. Februar 2019 weiterhin an ihren Anträgen festhielten, liess sich A nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt: 1.

E. 2.1

Zur Erweiterung des auf dem Grundstück Kat.-Nr. 04 befindlichen Feuerwehrgebäudes plant die Beschwerdeführerin 2 auf der (gemeindeeigenen) Parzelle Kat.-Nr. 01 die Erstellung einer Einstellhalle für Fahrzeuge der Rettungsorganisationen sowie im ersten und zweiten Obergeschoss den Bau je einer Wohnung. Das Baugrundstück ist gegenwärtig unbebaut und vom bestehenden Feuerwehrgebäude einzig durch die westlich angrenzende Parzelle Kat.-Nr. 05 getrennt. Im Osten grenzt die Bauparzelle an das Grundstück Kat.-Nr. 06; erschlossen ist sie von der südlich verlaufenden D-Strasse. Mit dem nördlich gelegenen Nachbargrundstück Kat.-Nr. 07, welches wie die umliegenden Grundstücke Kat.-Nrn. 05 und

E. 2.2

Im Hinblick auf das Bauprojekt wurde eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung vorgenommen, da die geplante Einstellhalle für die Fahrzeuge der Rettungsorganisationen in der Wohnzone W 2.2 – der die Bauparzelle zuvor angehörte – nicht zonenkonform gewesen wäre. Daher setzte die Gemeindeversammlung Meilen am 5. Dezember 2016 die Umzonung des Baugrundstücks in die Zone für öffentliche Bauten (Oe) fest. Die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigte die Festsetzung am 21. März 2017. Darauf erteilte die Beschwerdeführerin 1 am 13. Februar 2018 die streitgegenständliche Baubewilligung zur Erstellung der Einstellhalle. In planungsrechtlicher Hinsicht hielt sie dabei fest, der "Hauptprojektperimeter" liege in der Zone für öffentliche Bauten (Oe). Unter Beachtung von § 60 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) und Art. 27 BZO sei das Bauvorhaben zonenkonform.

E. 2.3

Nach Rekurerhebung durch die heutige Beschwerdegegnerin erwog das Baurekursgericht in seinem Entscheid vom 2. Oktober 2018, die Ausscheidung der verschiedenen Zonentypen durch die Gemeinden erfolge parzellenscharf. Es genüge daher nicht, wenn (lediglich) der "Hauptprojektperimeter" in der für die Baute zulässigen Zone liege; diese Betrachtungsweise würde den Genauigkeitsgrad von Zonenplänen grundlegend infrage stellen. Da vorliegend ein Teil der Feuerwehreinsteilhalle in das der Wohnzone W 2.2 zugewiesene Nachbargrundstück (Kat.-Nr. 07) hineinrage, erweise sich das Bauvorhaben respektive der überragende Teil der Baute klarerweise als nicht zonenkonform. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass der überragende Teil unterirdisch liege. 3. 3.1 Die Beschwerdeführerinnen machen zunächst geltend, die Zonenplanänderung sei projektspezifisch erfolgt, wodurch dieser bezüglich des in das Nachbargrundstück hineinragenden Teils der Einstellhalle eine sondernutzungsplanähnliche Funktion zukomme. Deshalb sei dieser unterirdische Gebäudeteil zonenkonform. Vorliegend wurde mit der Teilrevision der kommunalen Zonenplanung der Rahmennutzungsplan neu festgelegt. Somit wurde nicht ein Rahmennutzungsplan mit einem Sondernutzungsplan ausgestaltet oder verändert (vgl. dazu Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. A., Bern 2016, S. 244). Weiter übersehen die Beschwerdeführerinnen, dass die mit ihrer Argumentation offenbar angesprochenen Sonderbauvorschriften (§ 79–82 PBG) respektive Gestaltungspläne (§ 83–87 PBG) die Abweichung von der Regelbauweise für bestimmte Gebiete ermöglichen (§ 79 Abs. 1 PBG bzw. § 83 Abs. 1 PBG) – nicht hingegen für projektierte Bauvorhaben. Der – diffuse – Hinweis auf eine sondernutzungsplanähnliche Funktion findet somit im Gesetz keinerlei Stütze, weshalb nicht weiter darauf einzugehen ist. 3.2 Darüber hinaus können die Beschwerdeführerinnen aus der Annahme bzw. Genehmigung der Umzonung durch die

Gemeindeversammlung am 5. Dezember 2016 sowie durch die Baudirektion am 21. März 2017 nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die Gemeindeversammlung hat am 5. Dezember 2016 dem Antrag zugestimmt, dass die Umzonung des Grundstücks Kat.-Nr. 01 von der Wohnzone W 2.2 in die Zone für öffentliche Bauten (Oe) festgesetzt wird. Obgleich die zonenmässige Festsetzung im Hinblick auf die (bereits) projektierte Einstellhalle erfolgte, so blieb sie doch auf das Grundstück Kat.-Nr. 01 beschränkt (weshalb das beschwerdeführerisch behauptete Wissen der Stimmberechtigten um das unterirdische Übertragen der Einstellhalle unerheblich ist). Das bergseitig benachbarte Grundstück Kat.-Nr. 07 blieb von diesem Antrag und auch vom Übertragen eines Teils der Einstellhalle daher nutzungsplanerisch unberührt. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen bewirkt auch die Genehmigung der Teilrevision der Nutzungsplanung durch die Baudirektion am 21. März 2017 keine Zonenkonformität des unterirdischen Überbaus. Gemäss Art. 25 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 sind für die Genehmigung die kantonalen Richtpläne Prüfungsmassstab. Dabei bietet der Bericht im Sinn von Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) eine Entscheidungshilfe (BGr, 16. Januar 2018, 1C_384/2016, E. 2.7). Unabhängig davon, ob der Bericht das Übertragen der Einstellhalle auf das bergseitige Nachbargrundstück zeigt (so die Beschwerdeführerinnen), ist daraus ihre zonenmässige Rechtmässigkeit nicht abzuleiten, da der kommunale Nutzungsplan Genehmigungsgegenstand ist und nicht ein im Bericht nach Art. 47 RPV allenfalls vorgestelltes Projekt. 3.3 Sodann weisen die Beschwerdeführerinnen darauf hin, dass vom unterirdischen Überbau kaum wahrnehmbare Lärmimmissionen ausgingen, weshalb dieser in die Wohnzone hineinragen dürfe. Damit vermögen sie gleichfalls nicht durchzudringen. Die Zonenkonformität verlangt in erster Linie einen positiven, funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck; sie ist nicht schon dann zu bejahen, wenn das Bauwerk dem Zonenzweck – besonders was Immissionen angeht – nicht entgegensteht (Hänni, S. 201). 3.4 Die Beschwerdeführerinnen bringen keine weiteren Einwendungen gegen die vorinstanzliche Feststellung, dass der in die Wohnzone hineinragende unterirdische Teil des Feuerwehrgebäudes nicht zonenkonform sei, vor. Da die diesbezüglichen Erwägungen nicht zu beanstanden sind, kann vollumfänglich auf sie verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). 4. Eventualiter, soweit das hiesige Gericht die Zonenkonformität der unterirdischen Baute nicht bejaht, verlangen die Beschwerdeführerinnen in dieser Frage die Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Sinn von § 220 PBG. 4.1 Streitgegenstand kann nur sein, was bereits Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls hätte sein sollen und was gemäss der Dispositionsmaxime zwischen den Parteien noch strittig ist, was sich wiederum aus den Parteibegehren, insbesondere den Beschwerdeanträgen, ergibt. Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens kann sich der Streitgegenstand verengen bzw. um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, grundsätzlich jedoch nicht erweitern oder inhaltlich verändern (BGE 136 II 457 E. 4.2). Eine Änderung des Streitgegenstands liegt nicht nur dann vor, wenn ein neues oder erweitertes Rechtsbegehren gestellt wird, sondern auch dann, wenn der Rechtsgrund ausgewechselt, d. h. die gleiche Rechtsfolge aus wesentlich anderen Sachverhaltselementen, verbunden mit einem anderen Rechtssatz, abgeleitet wird (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 47). 4.2 Vorliegend ist der Beschluss der Gemeinde Meilen vom 13. Februar 2018 Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens, womit dieser Ausgangspunkt zur Bestimmung des

Streitgegenstands ist. Die Bauherrschaft stellte in ihrem Baugesuch keinen Antrag für eine Ausnahmegewilligung. Ein solches Gesuch mitsamt entsprechender Begründung hätte sie mit Blick auf § 310 PBG zur Erlangung einer Ausnahmegewilligung zusammen mit den Baugesuchsunterlagen der örtlichen Baubehörde einreichen müssen. Der erwähnte Beschluss der Gemeinde Meilen vom 13. Februar 2018 bejahte sodann die Zonenkonformität des Bauprojekts, weshalb eine – ohnehin nicht nachgesuchte – Ausnahmegewilligung nicht erforderlich war. Damit entfiel auch die ansonsten der örtlichen Baubehörde obliegende Pflicht zur Begründung der ausgestellten Ausnahmegewilligung gemäss § 320 PBG. 4.3 Mit der nun vor Verwaltungsgericht erstmals beantragten Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Sinn von § 220 PBG verlangen die Beschwerdeführerinnen eine Befreiung von jenen Normen, welche der Zonenkonformität des geplanten Bauvorhabens entgegenstehen. Als Ausnahmegründe machen sie namentlich den besonderen Zweck, die besondere Lage, die besondere Topographie, die zonenmässige Kompensation, das markante Unterschreiten der möglichen Nutzung der Zone für öffentliche Bauten sowie die Zustimmung zum unterirdischen Überbau durch die nutzungsplanerische Festlegung geltend. Eine Bejahung dieser Gründe hätte in der baubewilligungsrechtlichen Frage der Zonenkonformität eine Auswechslung des Rechtsgrunds zur Folge, weg von der bejahten Vereinbarkeit mit den anwendbaren Zonennormen hin zur Befreiung von den anwendbaren Zonennormen. Die Befreiung von Bauvorschriften nach § 220 PBG erfordert das Vorliegen besonderer Verhältnisse, welche insbesondere in der Topographie, Lage oder Form des Baugrundstücks begründet sind (VGr, 2. März 2017, VB.2016.00373, E. 4.3) und somit in der Würdigung örtlicher Gegebenheiten. Der kommunalen Baubewilligungsbehörde wird insofern bei der Einräumung einer Ausnahmegewilligung ein erheblicher Spielraum zugestanden (VGr, 30. August 2018, VB.2018.00164, E. 3.2). Vorliegend fällt massgebend ins Gewicht, dass die vorgebrachten Ausnahmegründe zufolge ihrer Anzahl und ihrer Vielgestaltigkeit die Beurteilung eines anders gelagerten Sachverhalts erforderlich macht. Demnach würde die gleiche Rechtsfolge (Bestätigung der Baubewilligung) aus wesentlich anderen Sachverhaltselementen, verbunden mit einem anderen Rechtssatz, nämlich § 220 PBG, abgeleitet werden. Damit einher ginge eine Änderung des vorliegenden Streitgegenstands. Das Ansinnen der Beschwerdeführerinnen erweist sich folglich aus prozessualen Gründen als unzulässig, weshalb auf die geltend gemachten Ausnahmegründe im Sinn von § 220 PBG nicht weiter einzugehen ist. Folglich hatte die Vorinstanz die im Rekursverfahren geltend gemachten Ausnahmegründe ebenso wenig zu hören, weshalb in diesem Vorgehen keine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erblicken ist. 5. 5.1 Zusammenfassend ist die Beschwerde abzuweisen und der Entscheid des Baurekursgerichts vom 2. Oktober 2018 zu bestätigen. 5.2 Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführerinnen je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Bei diesem Verfahrensausgang steht ihnen keine Parteientschädigung zu. Vielmehr sind sie antragsgemäss zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin zu gleichen Teilen eine Parteientschädigung zu bezahlen, wobei sich insgesamt Fr. 3'500.- als angemessen erweisen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 06

gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Meilen vom 25. März 1997 [BZO] der Wohnzone W 2.2 zugewiesen ist, wurde wegen der geringen Tiefe des Baugrundstücks zur Realisierung des Vorhabens eine Grunddienstbarkeit errichtet. Diese berechtigt das Baugrundstück die projektierte Einstellhalle um 3,5 Meter in das belastete

Grundstück Kat.-Nr. 07 zu erweitern und sie dauernd beizubehalten, wobei diese Baute die Höhenkote von 433,44 m ü. M. nicht überschreiten dürfe. Die vereinbarte Höhenkote ist insofern bedeutsam, als das Baugrundstück in Richtung der belasteten Parzelle ansteigt, weshalb auf dem belasteten Nachbargrundstück der von der Dienstbarkeit profitierende Teil der Einstellhalle unter dem gewachsenen Terrain bleibt.

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