

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00366 vom 27. Februar 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-02-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00366

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00366 du 27 février 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00366 del 27 febbraio 2020

Regeste

Baubewilligung | Zonenkonformität einer Wohnbaute in der Zentrumszone; Nutzungsverlagerung. Die Gemeinden können die Voraussetzungen und Begrenzungen der Nutzungsverlagerung selbständig umschreiben. Auch ohne Regelung in der Bau- und Zonenordnung ist die Übertragung von Nutzweisen zulässig (E. 5.1). Die Nutzungsverlagerung findet ihre quantitative Begrenzung in Bauprojekten, welche die in der kommunalen Nutzungsplanung zugeteilten Nutzungen infrage stellen respektive mit dem Zonenzweck keinen funktionalen Zusammenhang (mehr) aufweisen und diesen insoweit überdehnen bzw. beeinträchtigen (E. 5.2). Vorliegend überschreitet die projektierte Wohnfläche den zulässigen Höchstwert um annähernd das Doppelte und somit in enormem Masse. Dies läuft der Absicht des kommunalen Normgebers zuwider (E. 5.4). Mangels Vorgaben in der BZO verfügt die Baubehörde über einen weiten Handlungsspielraum. Dementsprechend hoch sind die Anforderungen an die Einzelfallbeurteilung (E. 5.5). Die Projektierung von Alterswohnungen (anstelle von Wohnungen für sämtliche Altersgruppen) führt nicht zur Zonenkonformität (E. 5.6). Diese ist insgesamt zu verneinen (E. 5.7). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2019.00366 VB.2019.00389 Urteil der 1. Kammer vom 27. Februar 2020
Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Gerichtsschreiber José Krause.
In Sachen Aus VB.2019.00366 1. Genossenschaft A, vertreten durch RA B, Aus VB.2019.00389 2. Gemeinderat Mettmenstetten, vertreten durch RA C
Beschwerdeführende, gegen 1. D AG, 2. E AG, beide vertreten durch RA F, 3. G AG, Beschwerdegegnerinnen, und Aus VB.2019.00366 Gemeinderat Mettmenstetten, vertreten durch RA C, Aus VB.2019.00389 Genossenschaft A, vertreten durch RA B, Mitbeteiligte, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 28. August 2018 bewilligte der Gemeinderat der Gemeinde Mettmenstetten der Genossenschaft A den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit Alterswohnungen und Unterniveaugarage auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01 und 02 an der H-Strasse 03 und 04 in Mettmenstetten. II. Dagegen erhoben I, die D AG und die E AG mit Eingabe vom 19. September 2018 sowie die G AG mit Eingabe vom 24. September 2018 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten jeweils die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses. Mit Entscheid vom 30. April 2019 vereinigte das Baurekursgericht die beiden Verfahren (Dispositiv-Ziff. I). Es trat auf den von I erhobenen Rekurs nicht ein (Dispositiv-Ziff. II), hiess indes die von den weiteren Rekurrierenden erhobenen Rekurse gut und hob den

angefochtenen Beschluss vom 28. August 2018 auf (Dispositiv-Ziff. III). III. Hiergegen erhoben die Genossenschaft A sowie der Gemeinderat der Gemeinde Mettmenstetten mit separaten Eingaben vom 3. Juni 2019 respektive vom 11. Juni 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragten jeweils die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und die Wiederherstellung der Baubewilligung; eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Am 5. Juli 2019 bzw. am 19. August 2019 beantragten die D AG und die E AG unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Abweisung der Beschwerden. Das Baurekursgericht schloss am 8. Juli 2019 bzw. am 9. Juli 2019 ohne weitere Bemerkungen auf Abweisung der Beschwerden. Am 8. Juli 2019 beantragte der Gemeinderat der Gemeinde Mettmenstetten Gutheissung der von der Genossenschaft A erhobenen Beschwerde. Mit Präsidialverfügung vom 26. August 2019 wurden die beiden Beschwerdeverfahren vereinigt und den Beschwerdeführenden Frist zur Replik angesetzt. Die Möglichkeit zur Stellungnahme nahm die Genossenschaft A am 16. September 2019 und der Gemeinderat der Gemeinde Mettmenstetten am 23. September 2019 wahr. Die D AG und die E AG liessen sich darauf nicht mehr vernehmen. Zu keinem Zeitpunkt beteiligte sich die G AG am Verfahren. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

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

E. 1.2

Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG sind Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit zur Beschwerde legitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Frage der Legitimation im Rahmen des kantonalen Beschwerdeverfahrens ist unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Bestimmungen zu prüfen, müssen sich doch gemäss Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG) Parteien, die zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt sind, am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (VGr, 30. November 2017, VB.2017.00416, E. 1.1, mit Hinweisen). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Gemeinde durch Aufhebung eines Bauentscheids als Baubewilligungsbehörde und damit als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt; sie ist daher befugt, mit Beschwerde eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie geltend zu machen (BGE 140 II 378 E. 1.2). Somit ist vorliegend die Legitimation des Beschwerdeführers 2, welcher als Baubewilligungserteiler eine verfehlte Auslegung von kommunalem Recht geltend macht, ohne Weiteres zu bejahen. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten.

E. 2

Die streitbetroffenen Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 liegen gemäss der zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung am 28. August 2018 geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Mettmenstetten vom 21. Mai 2007 (BZO) in der Zentrumszone Z. Die Bauherrschaft plant darauf den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit 49 Alterswohnungen, zu deren Realisierung die Übertragung von Wohnnutzung von einem ebenfalls in der Zentrumszone gelegenen Spendergrundstück vorgesehen ist.

E. 3

Die Beschwerdeführenden monieren jeweils die Verfahrensvereinigung der Vorinstanz. Diese sei unzweckmässig, da die Rekurrierenden völlig unterschiedliche Rügen vorgebracht hätten.

E. 3.1

Die Verfahrensvereinigung ist zulässig, wenn die Beurteilung von Begehren mehrerer Gesuchsteller im Rahmen einer einzigen Anordnung prozessökonomisch sinnvoll erscheint (Martin Bertschi/Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 59). Der betreffenden Behörde steht hierbei ein grosser Ermessensspielraum zu (VGr, 25. Januar 2012, VB.2010.00500, E. 4.4.1).

E. 3.2

In vorliegender Angelegenheit betrafen die beiden Rekurse das nämliche Bauvorhaben und enthielten das gleiche Begehren (Aufhebung der Baubewilligung). Ungeachtet der nicht deckungsgleichen Vorbringen in den jeweiligen Rekursen ist der vorinstanzliche Entscheid zur Verfahrensvereinigung vor diesem Hintergrund ermessenskonform und mithin nicht rechtsverletzend, zumal die beschwerdeführerisch behaupteten Nachteile an diesem Vorgehen nicht ersichtlich sind.

E. 4

Vorliegend ist in erster Linie strittig, ob die projektierte Erstellung einer reinen Wohnbaute, zu deren Verwirklichung überdies ein Transfer von Wohnnutzung erforderlich ist, dem Zweck der Zentrumszone entspricht und mithin zonenkonform ist.

E. 4.1

Gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) ist Voraussetzung einer behördlichen Bewilligung von Bauten und Anlagen, dass diese dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Die Zonenkonformität ergibt sich für jede Zone aus dem Nutzungsplan sowie den zugehörigen Nutzungsvorschriften und 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 (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. A., Bern 2016, S. 201). Dabei regelt der Nutzungsplan parzellenscharf die zweckmässige Nutzung des Bodens (Hänni, S. 148). Sollen die Ziele der Raumplanungsgesetzgebung erreicht werden, muss das Gebot der Zonenkonformität – abgesehen von sachlich begründeten Ausnahmen – konsequent durchgehalten werden (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 22 N. 24). Das Baubewilligungsverfahren dient namentlich der Abklärung, ob Bauten und Anlagen der im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellungen entsprechen. Es bezweckt einzelfallweise Planverwirklichung, soll aber nicht selbstständige Planungsentscheide hervorbringen (BGr, 11. Juni 2012, 1C_7/2012, E. 2.3).

E. 4.2

Zentrumszonen umfassen Gebiete, die zur Entwicklung von Orts- und Quartierzentren bestimmt sind; zugelassen sind die Wohnnutzung sowie mässig störende Betriebe (Waldmann/Hänni, Art. 18 N. 18). Das Zürcherische Recht regelt die Zentrumszonen in

§ 51 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG). Gemäss dem dortigen Abs. 1 sind Zentrumszonen bestimmt für eine dichte Überbauung zur Entwicklung von Stadt-, Orts- und Quartierzentren, die ausser dem Wohnen vorab der Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Verwaltungen sowie mässig störenden Gewerbebetrieben dienen. Dem Text von § 51 PBG lässt sich die Zonenwidrigkeit der reinen Wohnnutzung nicht entnehmen; auch die Konsultation der Materialien zur Schaffung des PBG sowie zu dessen Revision von 1991 bringt keine entsprechenden Hinweise zutage. Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung stellt die Zentrumszone von Gesetzes wegen eine Mischzone dar, in der Gewerbebetriebe (geradezu) erwünscht sind und die – entgegen einer Wohnzone – nicht überwiegend dem Wohnen dient (VGr, 17. Februar 2000, VB.1999.00328, E. 4a [nicht publiziert]). Die Schliessung einer Aussenwirtschaft um 22.00 Uhr steht im Widerspruch zu ihrem Zonenzweck, da sich dieses Gebiet die ihm zugedachte Zentrumsfunktion nur wahrnehmen kann, wenn sich dort auch Betriebe des Unterhaltungs- und des Gastgewerbes halten und ansiedeln können (vgl. VGr, 8. Februar 2006, VB.2004.00254, E. 4.2).

E. 4.3

Die Gemeinde Mettmenstetten hat die Zentrumszone in Art. 18 f. BZO näher geordnet. Art. 18 BZO bestimmt, dass in der Zentrumszone die zulässige Ausnützungsziffer maximal 110 % beträgt, wobei für Wohnen höchstens 30 % der maximal zulässigen Geschossfläche verwendet werden dürfen. Der maximale Wohnanteil wurde anlässlich der BZO-Teilrevision 2007 von 15 % auf den heutigen Wert erhöht, damit insbesondere für die bei kleineren Betrieben erwünschte Mischnutzung etwas mehr Spielraum bestehe (Gemeinde Mettmenstetten, Erläuterungsbericht zur BZO-Teilrevision vom 12. April 2007, S. 2). Die gesetzgeberische Absicht dabei war indes nicht die Zulassung grösserer Wohnüberbauungen in der Zentrumszone; vielmehr sollte das Gebiet weiterhin vorwiegend von Arbeitsplätzen geprägt sein.

E. 4.4.1

Die erlaubten Nutzweisen in der Zentrumszone waren in der Projektierungsphase der Wohnbaute wiederholt Gegenstand von Erörterungen: Die Baubewilligungsbehörde wurde um ihre Einschätzung hinsichtlich einer Verlagerung von 3'000 m² bis 4'000 m² Wohnanteil innerhalb der Zentrumszone, dies zur Realisierung einer praktisch reinen Wohnüberbauung, ersucht. Aufgrund der Komplexität der Anfrage liess die Gemeinde Mettmenstetten eine externe Beurteilung einholen, welche am 16. August 2011 festhielt, dass eine Nutzungsübertragung in diesem Umfang den ortsplanerischen Zielen der Zentrumszone zuwiderlaufe. Indes könne eine Konzentration der Wohnnutzung innerhalb der Zentrumszone kaum als zonenwidrig beurteilt werden. Zusammenfassend sei der Nutzungstransfer abzulehnen. Der Gemeinderat schloss sich gleichentags der Beurteilung an. Die ursprüngliche Zuteilung des Gebiets um die betroffenen Grundstücke zur Zentrumszone (und nicht zur Gewerbe- oder Industriezone, welche angesichts der damals vorherrschenden Nutzung angemessen gewesen wäre) sei vom Gedanken geleitet gewesen, die Zonenkonformität bestehender Wohnungen von Inhabern oder Angehörigen kleinerer Betriebe zu gewährleisten sowie bei Neubauten für gewerbliche Kleinbetriebe die Realisierung eines kleinen Wohnanteils zu ermöglichen. Weiter sei, um das Problem des ortsplanerisch unerwünscht hohen Wohnanteils in der Zentrumszone grundsätzlich zu lösen, eine Planungszone zu erlassen und eine BZO-Teilrevision für die Zentrumszone zu erarbeiten. Dabei sei die Wohnnutzung zu beschränken und eine verbindliche Regelung von

Nutzungsverlagerung zu prüfen, wodurch Sonderlösungen (mit unerwünschten Präjudizienwirkungen) vermieden werden können.

E. 4.4.2

Am 6. Dezember 2011 sistierte der Gemeinderat die Verfahren betreffend Planungszone sowie betreffend BZO-Teilrevision und beschloss, die ortsplanerische Problematik (stattdessen) mit einem privaten Gestaltungsplan zu lösen. Als planerische Randbedingung gab der Gemeinderat den fraglichen Grundeigentümern auf, den Wohnnutzungsanteil von bisher 30 % auf 15 % zu senken. Die Arbeiten am Gestaltungsplan dauerten in der Folge nicht lange an, da der Gemeinderat am 20. März 2012 die am 16. August 2011 und am 6. Dezember 2011 ergangenen Beschlüsse aufhob. Zugleich beurteilte er nun den Nutzungstransfer als grundsätzlich genehmigungsfähig, sofern die projektierte Überbauung höchstens eine Wohnnutzung von 80 % aufweise und sich hinsichtlich Geschossen, Gebäudelage und -höhe der Wohnzone WG3 anpasse, ein Ausgleich in Form der Verlagerung von Gewerbenutzung auf das den Wohnanteil spendende Grundstück erfolge und die Nutzungsübertragung im Hinblick auf die Realisierung eines Projekts für altersgerechtes Wohnen geschehe. Am 6. Dezember 2016 attestierte der Gemeinderat dem aktuellen Projekt die Beachtung der für die Nutzungsverlagerung zu erfüllenden Rahmenbedingungen, worauf die Bauherrschaft schliesslich am 28. August 2018 die nun strittige Baubewilligung erhielt.

E. 4.5

Die Materialien zu Art. 18 BZO (oben E. 4.3) sowie die kommunalen Ausführungen im Vorfeld der Baubewilligungserteilung (oben E. 4.4) machen deutlich, dass die Zentrumszone in Mettmenstetten eine gemischte Nutzung aufweisen und überwiegend von Gewerbebetrieben beherrscht sein soll. Damit erscheint die Erstellung einer reinen Wohnbaute auf einem Grundstück in der Zentrumszone nicht sogleich ausgeschlossen. Eine genauere Betrachtung von Art. 18 BZO bestätigt dies: Als Bezugswert des maximalen Wohnanteils (von 30 %) schreibt die Bestimmung die maximal zulässige Geschossfläche vor. Damit ist für die Berechnung des Wohnanteils die Grundstücksgrösse massgebend und nicht etwa das konkrete Bauprojekt. Somit erlaubt die Regelung durchaus die Realisierung von (reinem) Wohnraum ohne Gewerbefläche, sofern in erheblichem Umfang auf die Nutzungsmöglichkeiten an der fraglichen Parzelle verzichtet wird. Inwiefern ein solcher (dauerhafter) Verzicht realistisch erscheint, kann dahingestellt bleiben.

E. 5

Nach dem Dargelegten ist die Erstellung einer reinen Wohnbaute in der Zentrumszone in Mettmenstetten nicht von vornherein ausgeschlossen. Daher ist die Frage der Zonenkonformität anhand der vorliegend zu beurteilenden Wohnbaute und der dafür erforderlichen Übertragung von Nutzweise (in Form von Wohnanteil) zu beantworten.

E. 5.1

Die Gemeinden können die Voraussetzungen und Begrenzungen der Nutzungsverlagerung selbständig umschreiben (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 987). Aber auch ohne ausdrückliche Regelung in der Bau- und Zonenordnung ist die Übertragung von Nutzweisen zulässig (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 934). Der Vorinstanz ist somit zuzustimmen, dass eine Nutzungsübertragung grundsätzlich auch dann als zulässig zu gelten hat, wenn die Bau- und Zonenordnung dies nicht explizit festhält.

E. 5.2

Zur Um- und Durchsetzung der Nutzungsplanung (oben E. 4.1) kann grundsätzlich die Nutzungsübertragung – mit der naturgemäss die Überschreitung statuerter Nutzweisen einhergeht – nicht dem Belieben der Bauherrschaft überlassen werden, andernfalls die festgesetzte Zonenstruktur und Nutzungsordnung auf diesem Weg ausgehebelt werden könnte. Dies gilt auch im vorliegenden Fall, in dem die Gemeinde Mettmenstetten in ihrer Bauordnung die Nutzungsverlagerungen nicht geregelt hat. Die Grundlage für eine (quantitative) Beschränkung der Übertragung von Nutzweisen ist in solchen Fällen im Zweck der Zone, in welcher das vom Bauvorhaben betroffene Gebiet liegt, zu erblicken. Während die Ausnutzungsübertragung ihre quantitative Begrenzung namentlich in Baukörpern findet, welche den Rahmen der zonengemässen Überbauungsstruktur sprengen und sich deshalb nicht mehr befriedigend in die bauliche Umgebung einordnen (VGr, 11. April 2017, VB.2016.00676, E. 4.3 mit Hinweisen), findet die Nutzungsverlagerung ihre quantitative Begrenzung in Bauprojekten, welche die in der kommunalen Nutzungsplanung zugeteilten Nutzungen infrage stellen (vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 987) respektive mit dem Zonenzweck keinen funktionalen Zusammenhang (mehr) aufweisen und diesen insoweit überdehnen bzw. beeinträchtigen.

E. 5.3

Zur Berechnung der höchstmöglichen Fläche für die Wohnnutzung auf der Parzelle geht die Baubewilligung von der Grundstücksfläche von 5'517 m² aus, was unter Zugrundelegung der Ausnutzungsziffer von 110 % vorerst zu einer zulässigen Ausnutzung von 6'069 m² führt. Hierauf findet die in § 255 Abs. 2 PBG verankerte Regelung, wonach ausnutzungspflichtige Räume in Dach- und Untergeschossen nur dann anrechenbar sind, wenn sie die Fläche eines durchschnittlichen Vollgeschosses überschreiten (dazu VGr, 30. August 2018, VB.2018.00240, E. 4.3), in maximal privilegierender Weise Anwendung: In der Zentrumszone seien vier Vollgeschosse erlaubt, wodurch ein Dach- und ein Untergeschoss vom Anrechnungsprivileg von jeweils 1'517 m² (6'069 m² / 4) profitiere. Somit ist eine ausnutzbare Fläche von insgesamt 9'103 m² (6'069 m² + 1'517 m² + 1'517 m²) zulässig. Gestützt auf diese Berechnung – ohne ihr damit Korrektheit zu attestieren – weist die Baubewilligung für das Wohnen einen zulässigen (Höchst-)Wert von 2'731 m² auf der Parzelle aus. In Anbetracht der projektierten Wohnfläche von 4'850 m² ist somit insgesamt eine Übertragung von Wohnnutzung im Umfang von 2'119 m² erforderlich.

E. 5.4

Nach Transfer der Wohnnutzung von 2'119 m² überschreitet die projektierte Wohnfläche den zulässigen Höchstwert für das Wohnen um annähernd das Doppelte (4'850 m² statt 2'731 m²) und somit in enormem Masse. Dies läuft der Absicht des kommunalen Normgebers, welcher in der Zentrumszone gerade keine grösseren Wohnüberbauungen – was das infrage stehende Projekt zweifellos ist – zulassen wollte (siehe oben E. 4.3), zuwider. Art. 18 BZO ist zugleich die Förderung der Mischnutzung inhärent, da diese bei kleineren Betrieben erwünscht sei (oben E. 4.3). Das in der Nutzungsplanung normierte Ziel der Durchmischung von Wohnen und Arbeit ist somit klarerweise – und funktionsadäquat (oben E. 4.1) – parzellenbezogen aufzufassen. Dies verkennt die Beschwerdeführerin 2, gemäss deren Ausführungen die planerischen Vorgaben lediglich gesamthaft und gebietsbezogen einzuhalten seien.

E. 5.5

Die Gemeinde Mettmenstetten hat von der ihr zustehenden Kompetenz zur Regelung der Nutzungsverlagerung keinen Gebrauch gemacht (dazu oben E. 5.1 f.). In Anbetracht des Fehlens (generell-abstrakter) Vorgaben in der Bauordnung (in Form von Anwendungsvoraussetzungen oder Zulässigkeitsbegrenzungen) erscheint vorliegend der Handlungsspielraum der zuständigen kommunalen Behörde in der Frage, ob und inwiefern eine Übertragung von Wohnanteil zulässig ist, äusserst weit. Dies hat der Gemeinderat in den Erwägungen zum Beschluss vom 16. August 2011 selbst erkannt (oben E. 4.4.1). Daher sind umso höhere Anforderungen an die Tätigkeit der Baubewilligungsbehörde im konkreten Fall zu richten. Im Rahmen dieser Einzelfallbeurteilung hat die Baubewilligungsbehörde sämtliche relevanten Umstände zu berücksichtigen und diese ihrem Entscheid nachvollziehbar zugrunde zu legen (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 26 N. 38).

E. 5.6

Dies ist vorliegend in ungenügender Weise geschehen. Die Gemeinde beruft sich zwar pauschal darauf, die Zentrumszone gesamthaft zu betrachten. Aus den vorliegenden Akten gehen entsprechende Tätigkeiten aber in keiner Weise hervor. So ist etwa eine (innerzonale) Kompensierung, welche im Beschluss vom 20. März 2012 noch Voraussetzung für die Genehmigungsfähigkeit der Nutzungsverlagerung war (oben E. 4.4.2), weder in der den Wohnnutzungstransfer regelnden Vereinbarung zwischen den Grundeigentümern zu finden noch anderweitig vermerkt. Hinzu kommt, dass sich der Beschluss vom 20. März 2012 einigermassen abrupt und in Abkehr von früheren Beschlüssen für die Genehmigungsfähigkeit des Nutzungstransfers aussprach. Die Gründe für den anderslautenden Entscheid sind nicht klar benannt, augenscheinlich aber in den damals neu projektierten Alterswohnungen zu erblicken. Dies überzeugt nicht. Alterswohnungen sind grundsätzlich zunächst in der Wohnzone zu realisieren. Sodann erklärt § 60 Abs. 2 PBG den Bau von Alterswohnungen zur öffentlichen Aufgabe, wodurch dieser auch in der Zone für öffentliche Bauten zulässig ist. Von diesem Umstand auf eine generell privilegierte Behandlung von Alterswohnungen zu schliessen ist indes verfehlt, da die Zulässigkeit einer spezifischen Baute in einer bestimmten Zone nichts über deren Zulässigkeit in einer anderen Zone besagt. Weiter ist der beschwerdeführerische Hinweis auf die veränderten Anforderungen von Seniorinnen und Senioren an das Wohnumfeld, nämlich das Vorfinden der Einrichtungen des täglichen Bedarfs möglichst in Gehdistanz, nicht von der Hand zu weisen. Inwiefern dies für eine Projektrealisierung in der – auch heute teilweise noch industriell geprägten (oben E. 4.4.1) – Zentrumszone spricht, ist indes unerfindlich; zugleich ist damit nicht aufgezeigt, dass dieses spezifische Wohnumfeld in einer Wohnzone oder in der zentral gelegenen Zone für öffentliche Bauten nicht anzutreffen sei. Soweit das Argument der Alterswohnungen als Geltendmachung einer Ausnahmesituation aufzufassen ist, ist schliesslich anzumerken, dass ein Dispens vom Erfordernis der Zonenkonformität die Vereinbarung des Projekts mit dem Zonenzweck voraussetzt (BGr, 15. März 2013, 1C_207/2012, E. 2.1.2).

E. 5.7

Insgesamt ist nicht feststellbar, dass die Baubewilligungsbehörde ihren – mangels allgemeiner Vorgaben überaus weiten – Handlungsspielraum anlässlich der Beurteilung der Nutzungsübertragung in der Zentrumszone zielgerichtet und in Beachtung der planerischen Grundsätze ausgeübt hat, was insbesondere angesichts der daraus resultierenden enormen

Überschreitung der Wohnanteilsvorschrift unerlässlich gewesen wäre. Vielmehr ist die geplante (reine) Wohnbaute aufgrund ihrer Ausmasse mit dem Zweck der Zentrumszone nicht zu vereinbaren; zur Projektrealisierung wären planerische Massnahmen (welche zwischenzeitlich verfolgt wurden) angezeigt gewesen, welche das Baubewilligungsverfahren nicht hervorbringen kann. Folglich geht das Bauprojekt zufolge seiner Nutzweise mit der Zentrumszone nicht konform. Die Vorinstanz hat die Baubewilligung vom 28. August 2018 somit zu Recht aufgehoben, weshalb auch die beantragte Rückweisung ausser Frage steht.

E. 6.1

Der Beschwerdeführer 2 macht weiter geltend, die Vorinstanz habe den Rekurs der Beschwerdegegnerin 3 zu Unrecht gutgeheissen, obschon die Nachreichung von Näherbaurechtsvereinbarungen die monierte Grenzabstandsverletzung geheilt habe.

E. 6.2

Die Tragfähigkeit der vorinstanzlichen Erwägungen in der Grenzabstandsfrage kann offenbleiben. Die Vorinstanz hat die angefochtene Baubewilligung schon aufgrund der Vorbringen der heutigen Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 aufgehoben, was wie dargelegt nicht zu beanstanden ist. Insofern ist auf diese Rüge, welche von vornherein nicht zum angestrebten Nutzen, nämlich der Wiederherstellung der Baubewilligung vom 28. August 2018, führen kann, nicht einzugehen.

E. 7.1

Zusammenfassend sind die Rügen der Beschwerdeführenden unbegründet, weshalb die Beschwerden im Haupt- wie im Eventualstandpunkt abzuweisen sind.

E. 7.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten, welche namentlich der erfolgten Verfahrensvereinigung Rechnung tragen, den Beschwerdeführenden 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, den Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 eine Parteientschädigung zu bezahlen, wobei sich insgesamt Fr. 5'000.- als angemessen erweisen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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