

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00661 vom 9. Januar 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-01-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00661

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00661 du 9 janvier 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00661 del 9 gennaio 2008

Regeste

Baubewilligung | Erstellung von 5 Mehrfamilienhäusern: Auslegung und Anwendung der BZO-Bestimmung betr. Ausnützungsbonus für behindertengerechtes Bauen. Das Verständnis der Baukommission von Art. 3 Abs. 2 BZO, wonach diese Bestimmung auch auf Mehrfamilienhäuser anwendbar ist, lag innerhalb ihres geschützten Entscheidungsspielraums (E.4). Der Einwand der Beschwerdeführenden, Art. 3 Abs. 2 BZO belohne unzulässigerweise etwas, wozu die Bauherrschaft ohnehin gemäss §§ 239a f. PBG verpflichtet sei, erwies sich als unbegründet (E.5). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Als Unterliegende im Rekursverfahren sind die Beschwerdeführenden zur Beschwerdeerhebung ohne Weiteres legitimiert (§ 21 Abs. 1 VRG und § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

E. 2

.

E. 2.1

Die streitbetroffenen Baugrundstücke sind gemäss geltender Bau- und Zonenordnung der Stadt Wädenswil vom 17. Januar 1994 (BZO) auf einer Grundstücksfläche von 9'129 m

E. 2.2

Gemäss Art. 3 Abs. 2 BZO erhöhen sich in den Zonen W2/30% und W2/40% die Ausnützungsziffern von 30 % bzw. 40 % (nach Art. 3 Abs. 1 BZO) um 5 Prozentpunkte, sofern entweder bei bestehenden Gebäuden zusätzlicher, behindertengerechter Wohnraum mit separatem, behindertengerechtem Zugang geschaffen wird oder bei Neubauten pro 500 m

E. 2.3

Die Bauherrschaft plant die Erstellung von fünf Mehrfamilienhäusern mit insgesamt 50 Wohnungen (Haus 1 mit 10 Wohnungen, Haus 2 mit 11 Wohnungen, Haus 3 mit 10 Wohnungen, Haus 4 mit 11 Wohnungen und Haus 5 mit 8 Wohnungen). Davon werden 23 Wohnungen behindertengerecht ausgebaut. Haus 1 ist mit einer Geschossfläche von 786 m

E. 2.4

Strittig ist vor Verwaltungsgericht nur noch die Auslegung und Anwendung von Art. 3 Abs. 2 BZO auf das vorliegende Bauprojekt durch die Vorinstanzen. Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, dass dieser Norm für das vorliegende Bauprojekt keine Geltung zukommen könne. Sie werfen den Vorinstanzen vor, den eigentlichen Sinn und Zweck der Norm falsch interpretiert und dadurch der Bauherrschaft eine höhere Ausnützung als zulässig ermöglicht zu haben.

E. 3.1

Bei Art. 3 Abs. 2 BZO handelt es sich gestützt auf § 49 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a PBG um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht, dessen Anwendung und Auslegung in erster Linie der kommunalen Bewilligungsbehörde obliegt und ihr einen von der Gemeindeautonomie geschützten Entscheidungsspielraum eröffnet. Die Angemessenheitskontrolle des Baurekursgerichts gemäss § 20 Abs. 1 lit. c VRG ist deshalb – abhängig von der Begründungsdichte der kommunalen Behörde – beschränkt (vgl. VGr, 27. März 2015, VB.2014.00232, E. 4.3). Dem Verwaltungsgericht steht demgegenüber keine Überprüfung der Angemessenheit zu (§ 50 Abs. 2 VRG).

E. 3.2

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Gesetzestext allein nicht klar verständlich und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dafür ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen (BGE 139 II 404 E. 4.2 mit Hinweisen). Dabei favorisiert die neuere bundesgerichtliche Praxis einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (BGE 139 II 173 E. 2.1 mit Hinweisen).

E. 3.3

Ist eine Gesetzesvorschrift unmissverständlich und klar formuliert, ist deren Auslegung und analoge Anwendung über den Wortlaut hinaus nur dann geboten und gerechtfertigt, wenn Zweifel bestehen, ob der scheinbar klare Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (VGr, 4. Mai 2017, VB.2016.00238, E. 3.5, 13. Juli 2017, VB.2017.00169, E. 3.3 = BEZ 2017 Nr. 21; BEZ 2016 Nr. 39; BGE 131 II 697, E. 4.4; Christoph Fritzsche /Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Zürich 2019, S. 92).

E. 4.1

Das Baurekursgericht führte in seinem Entscheid zusammengefasst aus, soweit die Beschwerdeführenden vorbringen würden, die Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 BZO sei nicht auf den vorliegenden Fall anwendbar, weil sie einzig auf Einliegerwohnungen in Einfamilienhäusern zugeschnitten und nicht per se als generelle Motivation beziehungsweise Belohnung für behindertengerechtes Bauen bestimmt sei, könne dem nicht gefolgt werden.

E. 4.1.1

Der Weisung zur entsprechenden BZO-Revision sei zwar zu entnehmen, dass zu Beginn eine Privilegierung von Einliegerwohnungen vorgesehen gewesen sei, mit dem Ziel, Einfamilienhäuser besser und flexibler zu nutzen und etwa den Generationenwechsel zu erleichtern. Damit Umnutzungen nicht an den fehlenden Ausnutzungsziffern scheitern würden, sei der Bonus von 5 % vorgeschlagen worden, sofern eine zweite, behindertengerechte Wohnung mit separatem Zugang geschaffen werde.

E. 4.1.2

Mithin seien damit Umbauten von bestehenden Einfamilienhäusern avisiert worden. In der Endfassung soll diese indes offenkundig auch auf Neubauten zur Anwendung gelangen (Art. 3 Abs. 2 zweites Lemma BZO). Von dieser Bestimmung, wonach sich die Ausnutzungsziffer um 5 % erhöht, wenn bei Neubauten pro 500 m² anrechenbare Grundstücksfläche mindestens eine behindertengerechte Wohnung mit separatem behindertengerechtem Zugang geschaffen wird, würden daher auch Mehrfamilienhäuser erfasst.

E. 4.2

Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 BZO schliesst die Anwendung der Norm auf Mehrfamilienhäuser unbestrittenermassen nicht aus. Wie die Beschwerdeführenden zutreffend vorbringen, ist der Wortlaut mit demjenigen im Gesetzesentwurf – bis auf ein Redaktionsdetail – identisch. Der gesetzgeberische Wille hat sich demzufolge bis zur Inkraftsetzung offenbar nicht mehr verändert. Aus den Ausführungen in der Weisung zu schliessen, der Ausnutzungsbonus sei auf Einliegerwohnungen in Einfamilienhäusern beschränkt und entspräche einzig dies dem Willen des Gesetzgebers, wäre indes zu einseitig betrachtet. Zumal der Begriff "Einliegerwohnungen" keinen Eingang in den Gesetzestext gefunden hat, ist ein Rückschluss aus dessen Definition zudem nicht zielführend. An Materialien zum Gesetzgebungsprozess ist einzig die Weisung 2 zur Revision der BZO 2006 zugänglich. Unter dem Titel "Ausnutzungsbonus für Einliegerwohnungen" enthält diese im Wesentlichen die von der Vorinstanz bereits zitierten Ausführungen. Es trifft zwar zu, dass darin lediglich vom Einbau von Ein- oder Zweizimmerwohnungen in Einfamilienhäuser die Rede ist, Mehrfamilienhäuser demgegenüber nicht erwähnt werden. Doch bedeutet dies nicht im Umkehrschluss, dass die Anwendung der Bestimmung auf Mehrfamilienhäuser ausgeschlossen werden sollte. Wäre dies dem Gesetzgeber ein Anliegen gewesen, so hätte er die Bestimmung entsprechend einschränkend formuliert. Ebenso hätte er lediglich einen Ausnutzungsbonus für altersgerechte Einliegerwohnungen in Einfamilienhäusern gewollt.

E. 4.2.1

Das von den Beschwerdeführenden verfochtene Normziel, bei bereits voll ausgenützten Gebäuden durch Gewährung des Bonus notbehelfsmässig die Möglichkeit zur Erstellung einer zusätzlichen Ein- oder Zweizimmerwohnungen zu geben, ist lediglich bei bestehenden Bauten nachvollziehbar. Wird eine Baute neu erstellt, kann die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Ausnutzung von vornherein geplant werden, was die notbehelfsmässige Angewiesenheit auf den Ausnutzungsbonus von vornherein ausschliesst. Da die strittige Bestimmung sowohl Um- als auch Neubauten umfasst, steht dies der Ansicht der Beschwerdeführenden entgegen.

E. 4.2.2

Hinzu kommt, dass, wenn die Anzahl behindertengerechter Wohnungen pro 500 m² anrechenbare Grundstücksfläche (ohne Obergrenze) geregelt wird, keine Beschränkung auf den Bau von Einfamilienhäusern gewollt sein kann. Die Voraussetzung des separaten, behindertengerechten Zugangs macht entgegen der beschwerdeführerischen Ansicht sodann nicht nur bei Einfamilienhäusern Sinn und ist schlicht Teil der Voraussetzung der Behindertengerechtigkeit (vgl. auch Art. 239a f. PBG). Dass bei grösseren Bauvorhaben unter Ausschöpfung des Behindertenwohnungsbonus Mehrfamilienhäuser mit mehr Wohnungen erstellt werden können, wurde damit in Kauf genommen.

E. 4.2.3

Die in der Weisung ausgeführte (Ausgangs-)Idee, für behindertengerechte Einliegerwohnungen einen Ausnützungsbonus zu gewähren, schliesst zudem nicht aus, dass grundsätzlich ein Anreiz geschaffen werden sollte, behindertengerechten Wohnraum zu schaffen. Ob dies primäres Normziel ist, wie die Baukommission in ihrer Replik ausführt, kann dahingestellt bleiben. Dass ein solcher, genereller Anreiz geschaffen werden sollte, ist jedenfalls naheliegend, da zum Zeitpunkt der Schaffung von Art. 3 Abs. 2 BZO im Jahr 2006 die kantonalen Bestimmungen zum behindertengerechten Bauen (Art. 239a ff. PBG) im Gegensatz zum Behindertengleichstellungsgesetz von 2002 noch nicht in Kraft waren.

E. 4.3

Zusammengefasst ist das Verständnis der Baukommission von Art. 3 Abs. 2 BZO, wonach diese Bestimmung auch auf Mehrfamilienhäuser anwendbar ist, nicht zu beanstanden und lag innerhalb ihres geschützten Entscheidungsspielraums. Das Baurekursgericht hat dieses zu Recht geschützt und die historische Auslegung der Beschwerdeführenden, welcher zwar angesichts des geringen Normalalters eine erhöhte Bedeutung zukommt, sich indes auf nur eine Quelle stützt, zu Recht nicht über die vom Wortlaut erfasste behördliche Auslegung gestellt.

E. 5

Als Zweites wenden sich die Beschwerdeführenden gegen die Ausführungen in E. 3.4.2 des angefochtenen Entscheids.

E. 5.1

Darin prüfte das Baurekursgericht, ob der mit Art. 3 Abs. 2 BZO verbundene Anreiz, behindertengerecht zu bauen, auch nach Inkrafttreten der § 239a ff. PBG betreffend behindertengerechtes Bauen noch sachgemäss sei. Es führte zusammengefasst aus, diesbezüglich sei zunächst zu beachten, dass gemäss § 239a Abs. 2 PBG bei Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten alle Einheiten für Menschen mit Behinderung zugänglich und das Innere an deren Bedürfnisse anpassbar sein müssten. § 239b Abs. 1 PBG lege sodann für Neubauten von Wohngebäuden mit fünf bis acht Wohneinheiten fest, dass die Einheiten wenigstens eines Geschosses für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein und der Zugang zu den übrigen Wohneinheiten anpassbar sowie das Innere der einzelnen Wohneinheiten an deren Bedürfnisse anpassbar sein müssten.

E. 5.1.1

Der Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 2 BZO gehe damit weiter als derjenige der kantonalrechtlichen Bestimmungen, indem er Anreiz für Massnahmen schaffe, welche über

das von §§ 239a ff. PBG Verlangte hinausgehen würden. So genüge die blossе Anpassbarkeit der Innenräume Art. 3 Abs. 2 BZO nicht. Zudem belohne die kommunale Bestimmung die behindertengerechte Ausgestaltung auch in Wohngebäuden mit weniger als fünf Wohneinheiten. Demzufolge habe Art. 3 Abs. 2 BZO entgegen dem beschwerdeführerischen Vorbringen seinen Zweck nicht verloren.

E. 5.1.2

Im Übrigen entspreche Art. 3 Abs. 2 BZO auch den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung, namentlich der Siedlungsentwicklung nach Innen bzw. der haushälterischen Nutzung des Bodens. Die Gewährung einer 5 % höheren Ausnützungsziffer bei gegebenen Voraussetzungen sei schliesslich auch nicht unangemessen, zumal sie zumindest teilweise auch als Kompensation des erhöhten Flächenbedarfs für die behindertengerechte Ausgestaltung betrachtet werden könne. Die als Folge der Pflichten gemäss §§ 239a und b PBG allenfalls breite Inanspruchnahme der Ausnützungssteigerung von moderaten 5 % führe denn auch nicht zu einer unsachgemäss hohen Dichte, welche in Widerspruch zur Grundordnung treten könnte.

E. 5.2

Dem halten die Beschwerdeführenden im Wesentlichen entgegen, Art. 3 Abs. 2 BZO habe ihrer Ansicht nach lediglich bei Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten seinen Sinn und Zweck verloren. Nach Inkrafttreten von §§ 239a ff. PBG sei eine vorbehaltlose Erhöhung der Ausnützungsziffer nicht mehr sachgemäss. Der Normzweck der Anreizschaffung oder Belohnung falle mit der Verpflichtung zum behindertengerechten Bauen dahin. Da zur Konkretisierung sowohl bei den kantonalen als auch der kommunalen Bestimmung die Richtlinien und Normalien gemäss Anhang 2.5 der Besonderen Bauverordnung I (BVV I) in Verbindung mit § 34 BVV I die Norm SIA 500:2009, Hindernisfreie Bauten sowie die Empfehlung "Wohnungsbau hindernisfrei - anpassbar" der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen, Ausgabe 1992 zu beachten sei, sei nicht ersichtlich, inwiefern die kommunale Norm strenger sein sollte. Sie sprechen sich dafür aus, Art. 3 Abs. 2 BZO je nach Anzahl Wohneinheiten differenziert anzuwenden.

E. 5.3.1

Die Vorinstanz hielt zutreffend fest, dass Art. 3 Abs. 2 BZO, welcher behindertengerechtes Bauen unabhängig von der Anzahl Wohnungen belohnt, weitergeht, als §§ 239a und b PBG, welche erst ab fünf Wohnungen Vorgaben machen. Auf die diesbezüglichen Erwägungen kann vollumfänglich verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG). Zudem geht Art. 3 Abs. 2 BZO auch bei Häusern mit über fünf bzw. acht Wohneinheiten weiter, indem die Wohnungen nicht nur behindertengerecht anpassbar, sondern bereits entsprechend fertig ausgebaut sein müssen. Daran ändern die dazu heranzuziehenden Normalien nichts. Der Einwand der Beschwerdeführenden, Art. 3 Abs. 2 BZO belohne unzulässigerweise etwas, wozu die Bauherrschaft ohnehin verpflichtet sei, erwies sich nicht nur in VGr, 5. Dezember 2007, VB.2007.00356, E. 3.2.2, sondern auch vorliegend als unbegründet. Eine differenzierte Betrachtungsweise oder Einschränkung des Anwendungsbereichs der kommunalen Bestimmung ist daher nicht angezeigt.

E. 5.3.2

Wie bereits oben festgehalten (E. 3.1), handelt es sich bei Art. 3 Abs. 2 BZO um gestützt auf § 49 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a PBG kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht. Die Festsetzung von Ausnützungsziffern steht den Gemeinden frei. In zweigeschossigen

Wohnzonen beträgt die minimale Ausnützungsziffer gemäss der kantonalen Vorgabe 30 % (Art. 49a Abs. 1 PBG). Eine Obergrenze legt das kantonale Recht demgegenüber nicht fest. Der Bonus von 5 % für behindertengerechte Wohnungen wird in der strittigen Bestimmung auf Ausnützungsziffern von 30 % bzw. 40 % gewährt. Letztere liegen damit grundsätzlich auf bzw. mit Bonus leicht über dem gesetzlichen Minimum. Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der inneren Verdichtung bzw. haushälterischen Bodennutzung betrachtet, ist die Erhöhung von 5 % daher nicht unverhältnismässig, auch wenn diese in Relation zur (geringen) Ausnützungsziffer grösser erscheint als absolut betrachtet. Damit erweist sich auch diese Rüge als unbehelflich.

E. 6

Die Baukommission hielt in ihrem Beschluss fest, mit einer massgeblichen Grundstücksfläche von 11'710 m² müssten 23 behindertengerechte Wohnungen geschaffen werden. Dass das Projekt diese Anforderung erfülle, wurde nicht beanstandet. Die Beschwerdeführenden machen einzig geltend, die Gemeinde hätte zwar den Ausnützungsbonus gestützt auf Art. 3 Abs. 2 BZO gewährt, in der Folge jedoch nicht die darin vorgesehenen strengeren Vorgaben als gemäss kantonalem Recht in den Auflagen angeordnet. Dazu ist festzuhalten, dass diese in der Replik vorgebrachte Rüge verspätet erfolgte (§ 52 Abs. 2 VRG). Insgesamt erwiesen sich damit sämtliche Rügen der Beschwerdeführenden am vorinstanzlichen Entscheid als unbegründet. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 7.1

Ausgangsgemäss sind die die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführenden 1 und 2 je zur Hälfte unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

E. 7.2

Ein Anspruch auf eine Parteientschädigung steht ihnen bei diesem Ergebnis von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen sind die Beschwerdeführenden im gleichen Verhältnis und unter solidarischer Haftung zu verpflichten, der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin 1 eine Parteientschädigung zu bezahlen, wobei sich insgesamt Fr. 3'500.- als angemessen erweisen (§ 17 Abs. 2 VRG). Der öffentlichen Beschwerdegegnerin 2 steht in der vorliegenden Konstellation, in der sich auf beiden Seiten private Parteien gegenüberstehen, praxismässig keine Parteientschädigung zu und wurde von ihr auch nicht beantragt (VGr, 9. Januar 2008, VB.2007.00382 und VB.2007.00401, E. 4.2 = BEZ 2008 Nr. 3, Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 § 17 N. 51).

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