

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00157 vom 16. Dezember 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00157

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00157 du 16 décembre 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00157 del 16 dicembre 2021

Regeste

Baubewilligung | Erweiterte Besitzstandsgarantie; Lärmschutzrechtliche Ausnahmebewilligung. Neubauähnliche Umgestaltungen sprengen den Rahmen der gemäss der erweiterten Besitzstandsgarantie nach § 357 Abs. 1 PBG zulässigen Änderungen und müssen die für Neubauten geltenden Vorschriften einhalten (E. 3.1.2) Im Sinne eines Indizes ist in Bezug auf die neubauähnliche Umgestaltung danach zu fragen, ob ein weitgehender Ersatz der bisherigen Bausubstanz stattfindet. Neubauähnliche Umgestaltungen sind jedoch nur dann anzunehmen, wenn sie den Tatbestand einer Gesetzesumgehung erfüllen (E. 3.1.3). Die Bauherrin müsste bei einem Neubau nicht entscheidend weniger Ausnützung gewärtigen. Anhaltspunkte für eine Gesetzesumgehung bestehen nicht (E. 3.2.3). Eine Ausnahmebewilligung gestützt auf Abs. 2 von Art. 31 LSV fällt nur dann in Betracht, wenn erstellt ist, dass sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen gemäss Abs. 1 ausgeschöpft worden sind (E. 4.4.1). Dies ist vorliegend nicht der Fall (E. 4.4.2). Gutheissung.

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. Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt.

E. 2

Streitbetroffen ist der Umbau und die Umnutzung der auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 an der E-Strasse 02/F-Strasse 03 gelegenen, gewerblich genutzten Baute. Gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) liegt das streitbetroffene Grundstück in der Quartiererhaltungszone I5c (QI5c). Es wurde ein Mindestwohnanteil von 60 % festgesetzt und es gelangt nach Art. 3 Abs. 2 lit. d BZO die Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) III zur Anwendung. Die Bauherrin plant, das Gebäude umzubauen und der Wohnnutzung zuzuführen.

E. 3

Die Beschwerdeführerin moniert, es handle sich um eine neubauähnliche Umgestaltung.

E. 3.1

Ob eine neubauähnliche Umgestaltung vorliegt, beurteilt sich nach Massgabe der erweiterten Besitzstandsgarantie gemäss § 357 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG).

E. 3.1.1

§ 357 Abs. 1 PBG erlaubt Umbauten oder die Erweiterungen von bestehenden Bauten, die den Bauvorschriften widersprechen, grundsätzlich nur insoweit, als dadurch keine neuen oder weitergehenden Abweichungen von Vorschriften geschaffen werden.

E. 3.1.2

Gemäss § 357 Abs. 1 PBG dürfen bestehende Bauten, die den Bauvorschriften widersprechen, umgebaut werden, wenn dem keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegenstehen. Für neue oder weitergehende Abweichungen von Bauvorschriften bleiben laut Satz 2 derselben Bestimmung die erforderlichen Ausnahmegewilligungen vorbehalten. Diese sogenannte erweiterte Besitzstandsgarantie (vgl. Konrad Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, Zürich 2003, S. 70 f.) schützt unter dem bisherigen Recht errichtete Bauten nicht nur in ihrem Bestand, sondern lässt neben Nutzungsänderungen auch Umbauten und Erweiterungen zu, ohne dass ihr Umfang ausdrücklich beschränkt würde (VGr, 27. März 2013, VB.2012.00810, E. 4.3 = BEZ 2013 Nr. 21). Allerdings sprengen neubauähnliche Umgestaltungen den Rahmen der gemäss § 357 Abs. 1 PBG zulässigen Änderungen und müssen die für Neubauten geltenden Vorschriften einhalten (eingehend VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00640, E. 3.1).

E. 3.1.3

Im Sinne eines Indizes ist in Bezug auf die neubauähnliche Umgestaltung danach zu fragen, ob ein weitgehender Ersatz der bisherigen Bausubstanz stattfindet. Neubauähnliche Umgestaltungen sind nach der langjährigen, bestätigten Rechtsprechung jedoch nur dann anzunehmen, wenn sie den Tatbestand einer Gesetzesumgehung erfüllen, das heisst, wenn zwar die Bestimmung ihrem Wortlaut nach, nicht aber nach ihrem Sinn und Zweck beachtet wird (VGr, 31. August 2017, VB.2017.00057, E. 6.1.2 mit Hinweisen; 19. Oktober 2005, VB.2004.00252, E. 4.1 = BEZ 2006 Nr. 32). Bei Änderungen an vorschriftswidrigen Bauten trifft das dann zu, wenn bei objektivierter Betrachtungsweise die Berufung auf die erweiterte Besitzstandsgarantie nicht darauf abzielt, bestehende Investitionen zu schützen, sondern es ausschliesslich oder vorwiegend darum geht, die Anwendung der für einen Neubau geltenden Bestimmungen zu verhindern. Ob eine solche Umgehung vorliegt, lässt sich nach dem Gesagten nicht allein nach quantitativen Kriterien beurteilen und hängt von den Umständen des Einzelfalls ab (VGr, 31. August 2017, VB.2017.00057, E. 6.1.2; vgl. zum Ganzen VGr, 19. März 2020, VB.2019.00660, E. 2.2). Nicht zur Anwendung gelangt § 357 Abs. 1 PBG bei Änderungen von verfallenen, technisch abbruchreifen Bauten und Anlagen (RB 1994 Nr. 72). Wann technische Abbruchreife erreicht ist, lässt sich aber nicht allgemein sagen, sondern nur aufgrund von Indizien ermitteln. Für technische Abbruchreife sprechen jedenfalls schwere Mängel der Bausubstanz, welche die Statik einer Baute beeinträchtigen (VGr, 27. Juni 2019, VB.2018.00276, E. 3.2 mit Hinweis; 19. März 2020, VB.2019.00660, E. 2.2.3).

E. 3.2.1

Die strittige Baute hält die Vorschriften nach Art. 24g Abs. 5 lit. b BZO nicht ein (vgl. im Detail: E. 3.2.3). Es handelt sich unbestrittenermassen um eine – den baurechtlichen Vorschriften widersprechende – bestehende Baute im Sinn von § 357 Abs. 1 PBG.

E. 3.2.2

Vorliegend sind die Baubewilligungsbehörde und die Vorinstanz mit Blick auf die Baupläne zu Recht zur Auffassung gelangt, dass es sich um ein "Bauvorhaben mit tiefen Eingriffen" bzw. um einen "relativ tiefgreifende[n] Umbau" handelt. Im Innern bleiben allein die tragenden Elemente bestehen; und auch diese nicht vollständig (zu ca. 90 %). Die Treppen sollen neu geführt werden. In diesem Zusammenhang ist der Beschwerdeführerin nicht zu folgen, soweit sie vorbringt, die Vorinstanz habe dadurch, dass sie von einem Umbau ausgegangen sei, die Begründungspflicht verletzt. Die Vorinstanz hat ihre Auffassung ausführlich begründet. Die Beschwerdeführerin konnte sich über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1 mit Hinweisen).

E. 3.2.3

Angesichts der weitgehenden baulichen Änderungen muss geprüft werden, ob eine Umgehung der für einen Neubau geltenden Bestimmungen vorliegt. Ein Neubau auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 müsste – wie bereits der bestehende Bau – gemäss Art. 24g Abs. 4 BZO auf beiden Strassenseiten, nämlich entlang der E-Strasse und der F-Strasse, auf die Baulinie gebaut werden. Im seitlichen Bereich kommt die Regelung nach Art. 24g Abs. 3 BZO zur Anwendung, wonach die geschlossene Bauweise entlang von Strassen und Plätzen hier zustimmungsfrei gestattet ist; beim Ersatz von Hauptgebäuden mit seitlich geschlossener Bauweise – wie dem Streitobjekt – ist die geschlossene Bauweise vorgeschrieben. Weiter ist Art. 24g Abs. 5 lit. b BZO zu beachten, wonach in der Zone QI5c – gemessen ab der Baulinie – eine Bautiefe von 12 m erlaubt ist. Geht man davon aus, dass die Bautiefe von beiden Strassenseiten her zu bestimmen ist, ergibt dies bei einem Neubau eine minimal kleinere überbaubare Fläche von etwa 13 m² (ca. 5 m² aufgrund der Überschreitung der relevanten Bautiefe ab der E-Strasse um ca. 1 m über eine Breite von ca. 5 m; ca. 8 m² aufgrund des Verlaufs der Baulinie an der Ecke E-Strasse/F-Strasse). Angesichts eines oberirdischen Gebäudevolumens der bestehenden Baute von ca. 360 m² (vgl. GIS [gis.zh.ch]) müsste die Bauherrin bei einem Neubau nicht entscheidend weniger Ausnützung – die im Rahmen der geltenden Bau- und Zonenordnung nur über die in Art. 24g Abs. 2 BZO festgelegten Grundmasse beschränkt wird – gewärtigen (ein Minus von ca. 3,6 %). Die von der Beschwerdeführerin beanstandete Zunahme der Ausnützung ("Hauptnutzfläche") im Vergleich zur bisherigen Nutzung ist für die Beurteilung der Umgehungsabsicht mithin unerheblich. Somit stehen, wie die Vorinstanz zutreffend festhielt, vorliegend klarerweise Substanzerhaltung und Modernisierung – und damit der Schutz der Investitionen – im Vordergrund. Anhaltspunkte für eine Gesetzesumgehung bestehen nicht. Die Rüge ist unbegründet.

E. 4

Sodann moniert die Beschwerdeführerin, dem Bauvorhaben hätte keine lärmschutzrechtliche Ausnahmebewilligung erteilt werden dürfen.

E. 4.1

Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG) werden Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte (IGW) nicht überschritten werden. Dabei müssen die IGW in der Mitte jedes offenen Fensters eines lärmempfindlichen Raums eingehalten sein (Art. 39 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV]); die Einhaltung der IGW an dem

am wenigsten exponierten "Lüftungsfenster" jedes Raums genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (BGE 142 II 100 E. 4; 145 II 189 E. 8.1). Liegt eine Überschreitung der IGW vor, so werden Baubewilligungen nur erteilt, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Art. 22 Abs. 2 USG). Auch im Rahmen von Art. 22 Abs. 2 USG müssen die IGW eingehalten werden, was sich in der Forderung nach Durchführung der "notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen" zeigt (Robert Wolf in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2000, Art. 22 N. 25 ff.; vgl. Alain Griffel/Heribert Rausch, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich etc. 2011, Art. 22 N. 7). Art. 31 Abs. 1 LSV präzisiert, dass Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen nur bewilligt werden dürfen, wenn die IGW eingehalten werden können durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes (lit. a) oder durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen (lit. b). Können die IGW durch Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt.

E. 4.2

Das streitbetroffene Grundstück ist der Empfindlichkeitsstufe (ES) III zugeordnet. Die massgebenden IGW für den Strassenverkehrslärm betragen gemäss Anhang 3 LSV 65 dB (A) am Tag und 55 dB (A) in der Nacht. Tagsüber werden die IGW gemäss dem Lärmgutachten der Firma G vom 15. April 2019 eingehalten. Nachts werden die IGW in der nördlichen Wohnung an 5 Fenstern um maximal 2,9 dB (A) überschritten (a.a.O., S. 6): - an den Räumen "Zimmer 16 m²" des 1.–4. Obergeschosses um 2,9 dB (A) (1. und 2. Obergeschoss), 2,7 dB (A) (3. Obergeschoss) und 2,5 dB (A) (4. Obergeschoss). - am Raum "Kochen/Essen/Wohnen 54 m²" (recte: 57 m²; im 5. Obergeschoss um 0,8 dB (A). An den Räumen "Kochen/Essen/Wohnen 43 m²" des 1.–4. Obergeschosses können die IGW dank der Balkone eingehalten werden (a.a.O., S. 6).

E. 4.3.1

Art. 22 USG dient somit dem Schutz von Bewohnern und Benutzern von Wohn- und Arbeitsräumen vor übermässigem Lärm (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 15 USG) sowie der Erzeugung von Druck auf Lärmverursacher (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG), die Lärmbelastung zu reduzieren (Griffel, Umweltrecht, S. 131; vgl. BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.5). Die Erteilung der Ausnahmegewilligung würde bei einer wesentlichen Überschreitung der IGW einen Verstoß gegen den Zweck von Art. 22 USG darstellen, weil diesfalls das wichtige öffentliche Interesse am Schutz der Bevölkerung vor übermässigem Lärm geradezu ausgehöhlt würde und die Bewohnerinnen und Bewohner der geplanten Bauten erheblich störendem oder gar gesundheitsschädigendem Lärm ausgesetzt wären. Nach der gesetzlichen Konzeption ist derartiger Lärm primär durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen (BGr, 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.5; vgl. BGE 142 II 100 E. 4.4).

Allgemein gefasst, ist mit Blick auf den Sinn und Zweck von Art. 22 USG von einer – der Erteilung einer Ausnahmegewilligung generell entgegenstehenden – wesentlichen Überschreitung tendenziell dann auszugehen, wenn die Lärmwerte näher beim Alarmwert als beim Immissionsgrenzwert liegen (VGr, 27. Oktober 2021, VB.2021.00162, E. 3.2.2 f. mit Hinweis). Entsprechend entschied das Verwaltungsgericht jüngst in drei Urteilen, dass

es sich bei IGW-Überschreitungen von bis zu 7 dB (VGr, 27. Oktober 2021, VB.2021.00162, E. 3.2.2 f.), IGW-Überschreitungen von bis zu 8.2 dB (A) (VGr, 2. Dezember 2021, VB.2020.00463, E. 5.4.2 f.) und bei IGW-Überschreitungen von bis zu 14 dB (VGr, 27. Oktober 2021, VB.2021.00164, E. 3.2.3) um wesentliche IGW-Überschreitungen im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt.

E. 4.3.2

Es handelt sich bei Überschreitungen bis 2,9 dB (A) nicht um wesentliche IGW-Überschreitungen, die einer lärmschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung generell entgegenstehen. Solche sind grundsätzlich erst anzunehmen, wenn sich die Lärmwerte näher beim Alarmwert als beim Immissionsgrenzwert befinden (vgl. VGr, 27. Oktober 2021, VB.2021.00162, E. 3.2.1 mit Hinweis), was vorliegend nicht der Fall ist.

E. 4.4.1

Eine Ausnahmegewilligung gestützt auf Abs. 2 von Art. 31 LSV fällt nur dann in Betracht, wenn erstellt ist, dass sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen gemäss Abs. 1 ausgeschöpft worden sind. Die Gewährung einer Ausnahme ist somit eine "ultima ratio" (BGr, 2. April 2019, 1C_106/2018, E. 4.7 mit Hinweisen; 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.2).

E. 4.4.2

Die Bau- und Zonenordnung lässt vorliegend nur die geschlossene Bauweise zu (Art. 24g Abs. 3 BZO 2. Teilsatz), weswegen die Möglichkeiten der Anordnung und Ausrichtung einzelner Wohnungen – unabhängig davon, ob der bestehende Bau erhalten bleibt oder ein Ersatzneubau erstellt wird – von vornherein nur sehr eingeschränkt sind (vgl. E. 3.2.3). Zutreffend führt die Vorinstanz zudem an, dass die Erstellung von Lärmschutzwänden im Bereich der Fassade aus städtebaulicher Sicht bzw. Einordnungsgründen ausser Betracht falle (a.a.O.). Das kantonale Tiefbauamt gelangte im Rahmen seiner Beurteilung der Zulässigkeit der lärmschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung – in Übereinstimmung mit der kommunalen Behörde – zum nicht weiter begründeten Schluss, die Wohnungsgrundrisse seien optimiert. Auch die Vorinstanz führte aus, die Anordnung der Wohnungsgrundrisse und Aussenräume orientiere sich bestmöglich an der lärmbelasteten Situation. Dass nicht alle lärmempfindlichen Räume auf die lärmabgewandte Seite ausgerichtet werden könnten, sei den ortsbaulichen Gegebenheiten und der Gebäudetypologie des umzubauenden Gebäudes geschuldet. Die Bausektion der Stadt Zürich legt dar, es seien alle zweckmässigen Lärmschutzmassnahmen ausgeschöpft, und verweist ebenfalls auf die "lärmoptimierte Grundrissgestaltung". In diesem Zusammenhang trifft die Aussage der Vorinstanz zu, dass das Gebäude im Nordosten und Südosten mit zwei weiteren Gebäuden zusammengebaut sei, was die Erstellung von Fenstern auf diesen Seiten verunmögliche. An sich korrekt bringt die Vorinstanz sodann an, dass als lärmabgewandte Seite lediglich die Seite in Richtung Innenhof zur Verfügung stehe, welche im Vergleich zu den strassenseitigen Fassaden wesentlich kleiner sei. Es ist jedoch eine entscheidende Relativierung angebracht: Die Feststellung erweist sich zwar hinsichtlich der Baute als Ganzes als richtig. In Bezug auf die mit Blick auf das Lärmschutzrecht (einzig) interessierende nördliche Wohnung zeigt sich jedoch ein anderes Bild; hier ist die rückwärtige Fassade länger als die strassenseitige Fassade. Auch soweit die Vorinstanz vorbringt, dass die Räume auf der lärmabgewandten Seite – insbesondere jene der unteren Geschosse – hinsichtlich der wohnhygienisch wünschenswerten Belichtung wesentlich

schlechter gestellt seien (a.a.O.), ist dies hinsichtlich der nach Südosten ausgerichteten Räume der nördlichen Wohnung nicht ohne Weiteres überzeugend. Im

E. 5

Obergeschoss sind die (Schlaf-)Zimmer der nördlichen Wohnung denn auch allein nach Südosten ausgerichtet. Gerade weil, wie die Vorinstanz korrekt aufzeigt, aufgrund äusserer Umstände nur wenige Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV überhaupt infrage kommen, hätte dem Grundriss der nördlichen Wohnung ein besonderes bzw. grösseres Augenmerk geschenkt werden müssen. Es scheint – was angesichts der (nur) nächtlichen IGW-Überschreitungen von besonderer Relevanz ist – ohne Probleme möglich, im 1.–4. Obergeschoss der nördlichen Wohnung zumindest die (Schlaf-)Zimmer auf der lärmabgewandten Seite anzuordnen (vgl. Art. 31 Abs. 1 lit. a LSV) oder aber das nordwestliche (Schlaf-)Zimmer im Zusammenspiel mit einem Balkon so zu legen, dass es dort nicht zu nächtlichen IGW-Überschreitungen kommt. Anstelle des nordwestlichen (Schlaf-)Zimmers liesse sich – wie der Grundriss des 5. Obergeschosses zeigt – problemlos die (abgeschlossene oder offene) Küche platzieren. Anders als die Bauherrin behauptet, wäre eine Optimierung somit keinesfalls nur dadurch möglich, dass das Bad an die Aussenfassade platziert würde. Entgegen der Bausektion müssen im vorliegenden Fall keinesfalls nur Treppenhäuser, Sanitär- und Abstellräume sowie Küchen ohne Wohnanteil entlang der Strassenfassade angeordnet werden: "Wohn-/Ess-/Kochräume" hätten in Anbetracht der vorliegenden, primär nächtlichen IGW-Überschreitungen im vorliegenden Fall eher akzeptiert werden können. Indes ist es nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, mögliche Projektvarianten auszuarbeiten (BGr, 9. März 2017, 1C_476/2016, E. 2.4 und 2.7 mit Hinweisen; 4. März 2021, 1C_91/2020, E. 5.7). Jedenfalls wurden nach dem Gesagten nicht alle verhältnismässigen Massnahmen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV kann somit nicht erteilt werden.

E. 5.1

Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung der Baubewilligung. Die Angelegenheit ist zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Rekursverfahren an das Baurekursgericht zurückzuweisen.

E. 5.2

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdegegnerinnen aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht der Bauherrin bei diesem Ergebnis nicht zu. Hingegen ist sie zu einer angemessenen Parteientschädigung an die Beschwerdeführerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 und 3 VRG).

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