

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00372 vom 23. März 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-03-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00372

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00372 du 23 mars 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00372 del 23 marzo 2023

Regeste

Baubewilligung | Zonenkonformität von Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Bauten; 2. Rechtsgang Anwendung des zum Zeitpunkt der erstinstanzlichen Anordnung geltenden Rechts (E. 4.2). In Zonen für öffentliche Bauten können sich auch Liegenschaften von Privaten befinden, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Dies umfasst Bauten und Anlagen, die im weitesten Sinn Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats wahrzunehmen helfen, was typischerweise bei Bauten der Fall ist, die der Öffentlichkeit allgemein zugänglich sind. Damit ist allerdings nicht gemeint, dass die Anlage jedermann offenstehen muss. Im Kanton Zürich wird in § 60 Abs. 2 PBG ausdrücklich festgehalten, dass der Bau von Alterswohnungen als öffentliche Aufgabe gilt (E. 4.3.1). Es ist grundsätzlich unerheblich, ob das Gemeinwesen oder Private bei der Aufgabenerfüllung die fragliche Baute oder Anlage betreiben (E. 4.3.2). Wird nach einer Rückweisung der Neuentscheid der unteren Instanz wiederum weitergezogen, so ist grundsätzlich auch die rückweisende Instanz an ihren früheren Entscheid gebunden (E. 4.4.1). Mit der von den Beschwerdeführern gerügten Parkplatzsituation hat sich das Verwaltungsgericht im ersten Rechtsgang eingehend auseinandergesetzt und abschliessend beurteilt, dass die Einwände gegen den betreffenden Grunddienstbarkeitsvertrag respektive gegen die Anzahl Parkplätze nicht verfangen (E. 4.4.2). 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. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Das streitbetroffene Grundstück Kat.-Nr. 01 lag gemäss der zum Bewilligungszeitpunkt in Kraft stehenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Meilen (BZO) fast vollständig in der Zone für öffentliche Bauten Oe; ein kleiner Teil der nordwestlichen Ecke war der Industriezone I 9.0 zugehörig. Gemäss der – insoweit – per 1. Oktober 2021 in Kraft getretenen BZO liegt das gesamte Baugrundstück in der Zentrumszone Z 4.5 mit Sonderbauvorschriften. Das Grundstück wird nördlicherseits von der M-Strasse und östlicherseits von der G-Strasse umfahren; südlich trennt ein schmales unüberbautes Grundstück die Parzelle vom Gleisfeld. Von Westen grenzen die Grundstücke Kat.-Nrn. 03 und 04 an das Baugrundstück. Die Bauherrschaft plant den Ersatzneubau eines Mehrzweckgebäudes mit Kirchengemeinderäumen, Alterswohnungen, Kinder- bzw.

Jugendräumen und einer Kindertagesstätte. Auf dem Baugrundstück selbst sind fünf Fahrzeugabstellplätze vorgesehen; neun weitere werden auf der benachbarten Parzelle Kat.-Nr. 04 erstellt.

E. 3

In prozessualer Hinsicht beantragen die Beschwerdeführer betreffend die Frage der Anzahl Parkplätze zunächst die Durchführung eines Augenscheins. Da dies jedoch im vorliegenden Verfahren ausserhalb des Streitgegenstands liegt (s. unten E. 4.4.2), erübrigt sich das Begehren.

E. 4

In materieller Hinsicht bestreiten die Beschwerdeführer die Zonenkonformität der projektierten Alterswohnungen (... mit Verweisen auf ... sowie auf die beschwerdeführerischen Eingaben im ersten Rechtsgang vor dem Verwaltungsgericht) und rügen mit Blick auf die Anzahl Parkplätze und die Verkehrssicherheit eine mangelhafte Erschliessung.

E. 4.1

Im Hinblick auf die Frage der Zonenkonformität machen die Beschwerdeführer zusammengefasst geltend, die Zone für öffentliche Bauten diene der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, weshalb darin keine Alterswohnungen erstellt werden dürften. Alterswohnungen seien nur in Wohnzonen zonenkonform; in der Zone für öffentliche Bauten dürften nur allgemein zugängliche Gebäude erstellt werden. Zudem sei es unzulässig, dass die private Beschwerdegegnerin eine öffentliche Aufgabe wahrnehme, indem sie Alterswohnungen erstelle; sie habe hierfür keinen Leistungsauftrag erhalten bzw. es sei keine entsprechende Aufgabenübertragung im Sinn von Art. 98 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) erfolgt. Weiter sei nicht gewährleistet, dass in den – sich in einem turmartigen Hochbau befindlichen – Wohnungen tatsächlich nur Personen im Pensionsalter wohnen würden. Darum handle es sich gar nicht um richtige Alterswohnungen, weshalb die Wohnungen umso weniger in der Zone für öffentliche Bauten erstellt werden dürften. Ausserdem entspreche der Wohnungsbau nicht dem Vereinszweck der privaten Beschwerdegegnerin.

E. 4.2

Wie vorstehend in E. 2 ausgeführt, liegt das streitgegenständliche Baugrundstück seit der Revision der BZO Meilen im Jahr 2021 in der Zentrumszone. Bezüglich der Frage des anzuwendenden Rechts ist allerdings grundsätzlich davon auszugehen, dass im Rechtsmittelverfahren die Rechtslage im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Anordnung massgebend ist (Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20a N. 24). Eine Ausnahme hiervon, namentlich ein Vorliegen zwingender Gründe für die Berücksichtigung des neuen Rechts, ist nicht ersichtlich (s. hierzu Donatsch, a.a.O., § 20a N. 25). Folglich ist auf die Rechtslage von vor dem 1. Oktober 2021 abzustellen bzw. die Zonenkonformität gemäss den Regeln für die Zone für öffentliche Bauten zu beurteilen. Gegenteiliges machen die Beschwerdeführer denn im vorliegenden Verfahren auch nicht mehr geltend. Allerdings sind Wohnnutzungen und mithin auch Alterswohnungen in Zentrumszonen ohnehin grundsätzlich zonenkonform (§ 51 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]; vgl. auch VGr, 27. Februar 2020, VB.2019.00366, E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). Die Frage nach einer allfälligen

negativen Vorwirkung erübrigt sich somit.

E. 4.3.1

Gemäss § 60 Abs. 1 PBG können einer Zone für öffentliche Bauten Grundstücke zugewiesen werden, die von ihren Eigentümern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden. In § 60 Abs. 2 PBG wird sodann festgehalten, dass auch der Bau von Alterswohnungen als öffentliche Aufgabe gilt. Zonen für öffentliche Bauten können nicht nur Grundstücke des Bundes, des Kantons, von Zweckverbänden und der Gemeinden umfassen, sondern auch Liegenschaften von privaten Institutionen, welche öffentliche Aufgaben erfüllen. Dies umfasst Bauten und Anlagen, die im weitesten Sinn Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats wahrzunehmen helfen (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 162). Solches ist typischerweise der Fall bei Bauten, die der Öffentlichkeit allgemein zugänglich sind. Damit ist allerdings nicht gemeint, dass die Anlage jedermann offenstehen muss; der Zugang kann rechtlich oder faktisch eingeschränkt werden (Bernhard Waldmann, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, BR 2003 S. 87 ff.). In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass am Bau von Alterswohnungen grundsätzlich ein sozialpolitisches Interesse besteht, weshalb entsprechende Bauten als öffentliche zu gelten haben, unabhängig davon, ob das kantonale Recht dies ausdrücklich statuiert – so wie dies allerdings im Kanton Zürich in § 60 Abs. 2 PBG festgehalten ist. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass dieselben Bauten in einer Wohnzone ebenfalls zonenkonform wären (Petra Krieg, Zulässige Nutzungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen [§ 60 PBG], PBG 2008/2 S. 48 ff.; Waldmann, a.a.O., S. 89 mit weiteren Hinweisen). Die Beschwerdeführer vermögen mit ihrem Vorbringen nicht durchzudringen, wonach Alterswohnungen nur in Wohnzonen zonenkonform seien und in der Zone für öffentliche Bauten nur allgemein zugängliche Gebäude erstellt werden dürfen.

E. 4.3.2

Wie vorstehend ausgeführt, finden sich in Zonen für öffentliche Bauten auch Grundstücke von Privaten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Es ist grundsätzlich unerheblich, ob das Gemeinwesen oder Private bei der Aufgabenerfüllung die fragliche Baute oder Anlage betreiben (Krieg, a.a.O., S. 48). Gemäss Weisung und Antrag des Regierungsrats vom 11. Oktober 1989 zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes, mit welcher die heutige Fassung von § 60 PBG Aufnahme ins Gesetz fand, werden öffentliche Aufgaben nach der Richtplanung ausdrücklich auch von Trägern ohne öffentlich-rechtlichen Status wahrgenommen (ABl 1989 S. 52 ff., S. 1753). Somit können die Beschwerdeführer aus dem Rückgriff auf Art. 98 KV nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 4.3.3

Ausserdem bringen die Beschwerdeführer vor, es sei nicht gesichert, dass in den fraglichen Wohnungen tatsächlich nur Personen im Pensionsalter wohnen würden. Die Baubehörde Meilen hält dem jedoch zu Recht entgegen, dass allfällige Vollzugsprobleme die materiellen Rechtsnormen nicht entgegen den Intentionen des Gesetzgebers abzuändern vermögen. Zudem ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass die Baubewilligung ausdrücklich für die Erstellung von Alterswohnungen erteilt worden ist. Insoweit liegt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung vor bzw. würde sich eine Nutzung durch jüngere Personen als nicht zonenkonform erweisen. Ebenso wenig dringen die Beschwerdeführer mit dem Vorbringen durch, das Bauprojekt sei "turmartig", zumal sie

nicht geltend machen, das Vorhaben verstosse durch seine Höhe oder Ausgestaltung gegen baurechtliche Normen; solches ergibt sich denn auch nicht aus den Akten. Festzuhalten ist schliesslich, dass die zivilrechtliche Frage, ob der Bau von Alterswohnungen dem Vereinszweck der privaten Beschwerdegegnerin entspricht, mangels Zuständigkeit nicht Gegenstand des vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahrens sein kann. Auf die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführer ist nicht einzugehen.

E. 4.3.4

Zusammengefasst erweist sich das Bauvorhaben in der Zone für öffentliche Bauten als zonenkonform.

E. 4.4

Weiter rügen die Beschwerdeführer wie im ersten Rechtsgang die Parkplatzsituation im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben.

E. 4.4.1

Gemäss § 64 Abs. 1 VRG kann das Verwaltungsgericht die Angelegenheit zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen, insbesondere wenn mit der angefochtenen Anordnung nicht auf die Sache eingetreten oder der Tatbestand ungenügend festgestellt wurde. § 64 Abs. 2 VRG hält fest, dass im Verwaltungsverfahren neue tatsächliche Behauptungen und die Bezeichnung neuer Beweismittel zulässig sind. Dem neuen Entscheid ist die rechtliche Beurteilung zugrunde zu legen, mit der die Rückweisung begründet wurde. Wird nach einer Rückweisung der Neuentscheid der unteren Instanz wiederum weitergezogen, so ist grundsätzlich auch die rückweisende Instanz an ihren früheren Entscheid gebunden (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 22 ff.; BGE 143 III 290 E. 1.5). Die Bindungswirkung entfällt lediglich, wenn seit dem Rückweisungsentscheid eine Rechts- oder Praxisänderung erfolgte oder eine (bis dahin ungeklärte) Rechtsfrage vom Bundesgericht abweichend beurteilt worden ist. Der Gesetzeswortlaut von § 64 Abs. 2 VRG, der neue tatsächliche Behauptungen und neue Beweismittel uneingeschränkt zulässt, ist nach der Praxis des Verwaltungsgerichts zu weit gefasst. Ungeachtet der Regelung von § 52 VRG sind neue Tatsachenbehauptungen und Beweisanträge zu Streitfragen, die im Rückweisungsentscheid abschliessend behandelt wurden, unzulässig (Donatsch, a.a.O., § 64 N. 17, 23 f.).

E. 4.4.2

Mit der von den Beschwerdeführern gerügten Parkplatzsituation hat sich das Verwaltungsgericht im ersten Rechtsgang eingehend auseinandergesetzt und abschliessend beurteilt, dass die Einwände gegen den betreffenden Grunddienstbarkeitsvertrag respektive gegen die Anzahl Parkplätze nicht verfangen (VGr, 16. September 2021, VB.2020.00760, E. 4.3). Eine Rechts- oder Praxisänderung ist diesbezüglich in der Zwischenzeit nicht erfolgt. Mithin ist auf die beschwerdeführerischen Rügen zur Parkplatzsituation und den Beweisantrag, einen Augenschein durchzuführen, nicht einzugehen. Soweit die Beschwerdeführer über die Frage der Parkplätze hinausgehend eine ungenügende Verkehrssicherheit rügen möchten, erweisen sich ihre Vorbringen als zu wenig substantiiert; mangelhafte Wendemöglichkeiten oder andere die Verkehrssicherheit beeinträchtigende Umstände ergeben sich zudem auch nicht aus den Akten.

E. 4.5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde insgesamt als unbegründet abzuweisen.

E. 5.1

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihnen nicht zuzusprechen. Vielmehr sind sie zur Ausrichtung einer angemessenen Parteientschädigung an die private Beschwerdegegnerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 5.2

Obsiegenden grösseren Gemeinwesen wird bloss ausnahmsweise eine Parteientschädigung zugesprochen, wenn ausserordentliche Bemühungen nötig waren, welche über das hinausgehen, wofür das betreffende Gemeinwesen organisatorisch eingerichtet ist (Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 54). Der Aufwand vor der zweiten Rechtsmittelinstanz blieb für die Beschwerdegegnerin 2 jedoch relativ bescheiden, obgleich sie eine anwaltliche Vertretung beizog und sich die beschwerdeführerischen Rechtsschriften umfangmässig nur noch knapp im Rahmen des mit Blick auf den Streitgegenstand Angemessenen bewegen; zudem sind Gemeinwesen in Konstellationen, in denen sich private Parteien mit gegensätzlichen Begehren gegenüberstehen, praxisgemäss nicht entschädigungsberechtigt (Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 100).

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