

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00092 vom 26. Oktober 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-10-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00092

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00092 du 26 octobre 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00092 del 26 ottobre 2023

Regeste

Baubewilligung | Anwendung kommunalen Rechts. Bei der Anwendung und Auslegung kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts kann sich für die Gemeinde ein Spielraum auftun, wenn das kommunale Recht der rechtsanwendenden Behörde eine umfassende Einzelfallbeurteilung aufgibt oder durch unbestimmte Rechtsbegriffe einen Beurteilungsspielraum bzw. Ermessen einräumt (E. 3.3). Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtssatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Wortlaut der Bestimmung nicht ganz klar und bleiben verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden (E. 3.4). Das Auslegungsergebnis der Baubehörde erweist sich als vertretbar (E. 3.5 ff.). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Das Baugrundstück ist gemäss Bauordnung der Stadt Zürich – Bau- und Zonenordnung (BZO 2016) vom 23. Oktober 1991 mit Änderungen bis 24. November 2021 (nachfolgend BZO) – der Wohnzone W5 (erhöhte Ausnützung) mit einem Wohnanteil von 60 % zugeschrieben. Das Bauvorhaben umfasst den Ersatzneubau von zwei Wohnhäusern mit 47 Wohnungen, teilweise Gewerbe im Erdgeschoss und einer Unterniveaugarage für 35 Autos. Entlang der D-Strasse soll ein Baukörper mit fünf Vollgeschossen und dahinterliegend ein Gebäude mit vier Vollgeschossen (sog. Maisonettehaus) realisiert werden. Die Beschwerdegegnerin begründete die Verweigerung der baurechtlichen Bewilligung mit ungenügenden rückwärtigen Grenzabständen des Maisonettehauses.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin hätten Art. 15 BZO falsch ausgelegt. Im rückwärtigen Bereich des Maisonettehauses bestehe ein Anspruch auf einen um einen Meter kürzeren Grenzabstand, da das Maisonettehaus nur vier und nicht fünf Vollgeschosse aufweise.

E. 3.2

Gemäss Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO gelten in den im Zonenplan bezeichneten Gebieten mit erhöhter Ausnützung die kantonalen Abstandsvorschriften, rückwärtig jedoch ausgehend von einem Grundgrenzabstand von 5 m. Nach Art. 15 BZO verringert sich der Grenzabstand gemäss Art. 13 und 14 BZO für jedes weggelassene und nicht durch ein Untergeschoss ersetzte Vollgeschoss um 1 m bis höchstens auf das kantonale Mindestmass, sofern auch die der reduzierten Vollgeschosszahl entsprechende Gebäudehöhe gemäss Art. 13 Abs. 1 der jeweiligen Zone, und in der Wohnzone W3 eine solche von 6,5 m, nicht überschritten wird.

E. 3.3

Bei der Anwendung und Auslegung kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts kann sich für die Gemeinde ein Spielraum auftun, wenn das kommunale Recht der rechtsanwendenden Behörde eine umfassende Einzelfallbeurteilung aufgibt oder durch unbestimmte Rechtsbegriffe einen Beurteilungsspielraum bzw. Ermessen einräumt (VGr, 27. März 2015, VB.2014.00232 und VB.2014.00248, E. 4.3.2). Das Baurekursgericht ist in solchen Fällen verpflichtet, sich mit den Entscheidungsgründen der Baubewilligungsbehörde mit besonderer Sorgfalt auseinanderzusetzen. Je eingehender die Gemeinde den Entscheid über Auslegung und Anwendung ihres eigenen Rechts begründet, desto höher werden dabei die Anforderungen an die Begründung des Baurekursgerichts. Ist der Entscheid der Gemeindebehörde plausibel und stichhaltig begründet, so bedarf es deshalb besonders überzeugender Gründe, um von deren Auslegung und Anwendung kommunalen Rechts abzuweichen. Es steht dem Baurekursgericht somit nicht zu, die sich stellenden Fragen so zu beurteilen, wie dies eine rechtsanwendende erstinstanzliche Behörde tun würde. Der Beurteilungsspielraum des Baurekursgerichts wird damit durch die Gemeindeautonomie beschränkt (VGr, 20. September 2018, VB.2017.00563, E. 3.2; 27. März 2015, VB.2014.00232 und VB.2014.00248, E. 4.3.2; vgl. dazu Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 59 f.). Dasselbe gilt auch für das Verwaltungsgericht.

E. 3.4

Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Ausgangspunkt der Auslegung eines Satzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Wortlaut der Bestimmung nicht ganz klar und bleiben verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis (vgl. BGE 148 II 313 E. 4.1; 147 I 136 E. 2.3.2). Zur Anwendung kommt mithin ein pragmatischer Methodenpluralismus, mit dem nicht zu vereinbaren wäre, einzelne Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 146 II 201 E. 4.1; VGr, 17. Mai 2023, VB.2022.00677, E. 4.1; vgl. zum Ganzen auch VGr, 2. Februar 2023, VB.2022.00595, E. 3.2.1, m. w. H.).

E. 3.5

Die Beschwerdegegnerin führt an, gemäss Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO gälten in Gebieten mit erhöhter Ausnützung im Gegensatz zu den herkömmlichen Wohnzonen, in denen grundsätzlich allseitig ein Grundgrenzabstand von 5 m einzuhalten sei, geringere Grenzabstandsvorschriften. Dies entspreche der Forderung nach einer geschlossenen Bebauung entlang der betroffenen Strassenachse, indem gegenüber der Strasse sowie seitlich näher an die Parzellengrenze gebaut werden dürfe. Rückwärtig grenzten die Zonen, für welche die erhöhte Ausnützung massgebend sei, in der Regel an weniger dichte Zonen. Zum Schutz der angrenzenden – in aller Regel in einer gewöhnlichen Wohnzone liegenden – Grundstücke werde der kantonale Grenzabstand von 3,5 m auf 5 m erhöht resp. modifiziert. Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO sei als Spezialnorm für Zonen mit erhöhter Ausnützung zu betrachten und gehe den allgemeinen Abstandsvorschriften und damit auch Art. 15 BZO vor. Der Wortlaut sei diesbezüglich klar. Es kämen mit Ausnahme der rückwärtigen 5 m keine kommunalen Abstandsvorschriften zur Anwendung.

E. 3.6.1

Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz sei, indem sie der Beschwerdegegnerin gefolgt sei, vom klaren Wortlaut abgewichen. Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO spreche von "Grundabstand" und nicht von "Mindestabstand", und "ausgehend" bedeute "als Ausgangslage" in dem Sinn, dass der Abstand eben veränderlich sei. Ansonsten müsste geschrieben stehen, "rückwärtig gelte jedoch ein Mindestabstand von 5 m". Sodann verweise Art. 15 BZO auf Art. 13 BZO und nicht lediglich auf Art. 13 Abs. 1 BZO, womit auch Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO vom Verweis in Art. 15 BZO umfasst sei.

E. 3.6.2

Nach Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO gelten bei Gebieten mit erhöhter Ausnützung die kantonalen Abstandsvorschriften, rückwärtig jedoch ausgehend von einem Grundgrenzabstand von 5 m. Der kantonale Grenzabstand beträgt 3,5 m (vgl. § 270 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Nach dem Wortlaut der Bestimmung gelten in Gebieten mit erhöhter Ausnützung daher die kantonalen Abstandsvorschriften. Einzige Ausnahme von der Anwendung der kantonalen Abstandsvorschriften ist, dass rückwärtig nicht der kantonale Abstand von 3,5 m gilt, sondern ein solcher von 5 m. Für Gebiete mit erhöhter Ausnützung kommen nach dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO daher keine kommunalen Grenzabstandsvorschriften zur Anwendung. Indem die Beschwerdeführerin aufgrund des Wortes "Grundgrenzabstand" darauf schliesst, es müsse Art. 15 BZO anwendbar sein, verkennt sie, dass auch das kantonale Recht einen Mehrhöhenzuschlag kennt (§ 270 Abs. 2 PBG) und dass daher auch die kantonalen Abstandsvorschriften einen Grenzabstand kennen, welcher sich verändern kann und als Ausgangslage dient. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, deutet der Wortlaut von Art. 15 BZO, welcher sich auf den gesamten Art. 13 BZO bezieht, zwar darauf hin, dass diese Bestimmung auch auf Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO Anwendung findet. Allerdings erweist sich Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO, wie von der Beschwerdegegnerin vorgebracht, als speziellere Norm, welche den allgemeinen Ausführungen von Art. 15 BZO nach einer nachvollziehbaren Auslegung als *lex specialis* vorgeht. Der Wortlaut der Bestimmungen lässt daher das Auslegungsergebnis der Beschwerdegegnerin jedenfalls nicht als nicht mehr vertretbar erscheinen.

E. 3.7.1

Die Beschwerdeführerin rügt, aus dem Erläuterungsbericht zur BZO-Revision gehe hervor, dass der rückwärtige Grundgrenzabstand einen aus städtebaulicher Sicht fliessenden

Übergang zwischen den einzelnen Zonen gewährleisten soll. Dies sei insbesondere im vorliegenden Fall, wo rückwärtig der Mehrhöhenzuschlag eingehalten und ein im Vergleich zur Zone W5 ohne erhöhte Ausnutzung identischer Abstand berücksichtigt werde, ohne Weiteres gegeben. Es könne auch nicht die Idee gewesen sein, Grundstücke in der Zone W5 mit erhöhter Ausnutzung schlechter zu stellen als solche ohne erhöhte Ausnutzung. Im Übrigen sei auch der Wortlaut von Art. 15 BZO angepasst worden, was ausschliesse, dass sich der Gesetzgeber des Zusammenspiels von Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO und Art. 15 BZO nicht bewusst gewesen sei.

E. 3.7.2

Der Erläuterungsbericht führt aus: Gemäss der bisherigen Fassung von Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO gelten in den Gebieten mit erhöhter Ausnutzung die kantonalen Abstandsvorschriften. Das bedeute, der Grenzabstand betrage nur 3,5 m anstatt 5 m, wie er sonst in Wohnzonen vorgeschrieben sei. Zudem müssten keine Mehrlängenzuschläge berücksichtigt werden. Dies entspreche der Forderung nach einer geschlossenen Bebauung entlang der betreffenden Strassenachsen, indem gegenüber der Strasse sowie seitlich näher an die Parzellengrenze gebaut werden dürfe. Rückwärtig sei ein reduzierter Grenzabstand aber nicht gerechtfertigt und könne zu städtebaulich problematischen Übergängen führen. Dies insbesondere an der Grenze zu einer weniger dichten Zone. Deshalb werde Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO angepasst, sodass rückwärtig neu ein Grenzabstand von 5 m gelte. Vom Mehrlängenzuschlag sei eine Überbauung innerhalb der Gebiete mit erhöhter Ausnutzung aber auch rückwärtig befreit, damit die gegenüber dem Strassenraum erwünschte geschlossene Bebauung realisiert werden könne (Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich BZO 2014 vom 1. Oktober 2014, S. 65 f.).

E. 3.7.3

Es ist nicht ersichtlich, dass der städtebaulich unproblematische Übergang zwischen den Zonen nur durch die Regelung von Art. 15 BZO gewährleistet wäre. Vielmehr geht aus dem Erläuterungsbericht hervor, dass entgegen dem in Zonen mit erhöhter Ausnutzung geltenden Grenzabstand von 3,5 m rückwärtig ein solcher von 5 m einzuhalten ist, damit kein städtebaulich problematischer Übergang zwischen zwei Zonen entsteht. Ein solcher könnte bei einem Abstand von 3,5 m entstehen, weshalb rückwärtig stets ein höherer Grenzabstand einzuhalten ist. Die Erläuterung im Bericht ist daher so zu verstehen, dass sie mit dem Hinweis auf den Übergang der Zonen eine Erklärung vorbringt, weshalb neu rückwärtig ein Abstand von 5 m gilt, obwohl doch ansonsten nach Art. 13 Abs. 2 lit. a BZO ein solcher von 3,5 m gilt. Der historische Kontext vermag das Auslegungsergebnis der Beschwerdeführerin gerade nicht zu untermauern. Sodann ist auch nicht nachvollziehbar, inwiefern der Hinweis der Beschwerdeführerin auf die Änderung von Art. 15 BZO und insbesondere auch die Änderung in Bezug auf die Wohnzone W3 ihr Auslegungsergebnis stützen soll.

E. 3.7.4

Weiter ist festzuhalten, dass die Grundstücke mit erhöhter Ausnutzung aufgrund der fehlenden Anwendung von Art. 15 BZO auch nicht schlechter gestellt werden als "normale" Wohnzonen. So profitieren doch die Grundstücke mit erhöhter Ausnutzung insbesondere strassenseitig von einem deutlich geringeren Grenzabstand, nämlich einem solchen von 3,5 m. Art. 15 BZO gewährt sodann einen verringerten Grenzabstand auch lediglich bis

zum kantonalen Grenzabstand. Dies zwar auf sämtlichen Grundstücksseiten, allerdings vermag dieser Umstand die generelle Besserstellung von Grundstücken mit erhöhter Ausnützung nicht aufzuwiegen. Demgemäss vermag die Beschwerdeführerin auch mit diesem Argument nicht durchzudringen.

E. 3.8

Dass in Art. 14 Abs. 2 BZO der Mehrlängenzuschlag in Gebieten mit erhöhter Ausnützung ausdrücklich ausgeschlossen wird (wohingegen ein solcher Hinweis in Bezug auf die Nichtanwendbarkeit von Art. 15 BZO in solchen Gebieten fehlt), spricht nach Massgabe der diesbezüglichen Begründung der Vorinstanz, auf welche in Anwendung von § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG verwiesen werden kann, jedenfalls (auch) nicht zwingend gegen das Auslegungsergebnis der Beschwerdegegnerin.

E. 4

Die Beschwerdeführerin bringt abschliessend vor, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, da sie sich mit dem Argument, Wohnzonen mit erhöhter Ausnützung würden schlechter gestellt als "normale" Wohnzonen, nicht auseinandergesetzt habe. Sie übersieht dabei, dass eine Behörde sich nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen muss. Indem das Baurekursgericht die Begründung seiner Entscheidung so abfasste, dass sich die Beschwerdeführerin über dessen Tragweite Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Verwaltungsgericht weiterziehen konnte, genügte es seiner Begründungspflicht (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2 mit Hinweisen). Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin liegt daher nicht vor. Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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