

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00243 vom 21. Dezember 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-12-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2023.00243](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00243)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00243 du 21 décembre 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00243 del 21 dicembre 2023

## Regeste

Baubewilligung | Erweiterung einer bestehenden Baute um einen Wintergarten; Auslegung der Kernzonenbestimmung; Beurteilungsspielraum der Gemeinde. Gemäss Art. 2.4 Abs. 1 BZO dürfen die in den Kernzonenplänen grau bezeichneten Gebäude und Gebäudeteile unter Vorbehalt von Absatz 4 nur unter Beibehaltung ihrer Stellung sowie kubischen Gestaltung (Gebäudeprofil und Aussenmasse) und ihres Erscheinungsbildes (Fassaden und Dach) um- oder wiederaufgebaut werden. Geringfügige Abweichungen von der bisherigen Stellung sowie kubischen Gestaltung können zugelassen oder angeordnet werden: a) aus Verkehrssicherheitsgründen; b) wenn wesentlich verbesserte ortsbauliche oder wohn- oder arbeitshygienische Verhältnisse entstehen (Art. 2.4 Abs. 3 BZO). Für Erweiterungen bestehender Bauten gelten nach Art. 2.4 Abs. 6 BZO die Vorschriften für Neubauten (E. 3.2.1). Es ist nicht ersichtlich, dass bis anhin Anbauten allein gestützt auf Art. 2.4 Abs. 6 BZO bewilligt worden sind, geschweige denn, dass eine entsprechende langjährige Praxis bestehen würde (E. 3.2.2). Kernzonen im Sinn von § 48 Abs. 2 lit. a und § 50 PBG dienen dem Ortsbildschutz (§ 50 Abs. 1 PBG). Die Unterscheidung zwischen Erweiterung und Anbau - wie sie die Vorinstanz vornahm - ist in Art. 2.4 Abs. 6 BZO nicht angelegt. Es wäre geradezu unsinnig, betreffend den Umbau von grau markierten Gebäuden in Art. 2.4 Abs. 1 BZO die Beibehaltung ihrer Stellung sowie kubischen Gestaltung (Gebäudeprofil und Aussenmasse) vorauszusetzen, in Art. 2.4 Abs. 3 BZO für die Abweichung davon restriktiv Voraussetzungen festzulegen, nur um eben dies unter dem Titel "Erweiterungen bestehender Bauten" im Sinn von Art. 2.4 Abs. 6 BZO nach den Vorschriften für Neubauten ohne besondere Voraussetzungen zuzulassen. Die Baubewilligungsbehörde überschreitet ihren von der Gemeindeautonomie geschützten Beurteilungsspielraum, wenn sie ein Bauprojekt betreffend grau markierte Bauten allein gestützt auf Art. 2.4 Abs. 6 BZO beurteilt (E. 3.2.4). Bei der Erweiterung der bestehenden Baute um mehr als 20 % handelt es sich nicht mehr um eine geringfügige Abweichung von der bisherigen Stellung sowie kubischen Gestaltung im Sinne von Art. 2.4 Abs. 3 BZO. Dass damit wesentlich verbesserte ortsbauliche oder wohn- oder arbeitshygienische Verhältnisse entstehen würden, ist ebenfalls nicht ersichtlich (E. 3.3.2). 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. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

## **E. 2**

Strittig ist die Zulässigkeit des Anbaus eines beheizten Wintergartens zwecks Erweiterung des im Altbau Assek.-Nr. 01 bestehenden Restaurantbetriebs um 32 Plätze auf der Parzelle Kat.-Nr. 02 in Rümlang. Die Bauparzelle ist gemäss der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rümlang (BZO) der Kernzone I und der Empfindlichkeitsstufe (ES) III zugeteilt. Im Kernzonenplan vom 11. Juni 2003 ist das Wohn- und Gewerbegebäude Assek.-Nr. 01 als graues Gebäude gekennzeichnet.

## **E. 3**

Der Beschwerdeführer macht geltend, die kommunalen Kernzonenbestimmungen stünden dem geplanten Wintergarten entgegen.

### **E. 3.1.1**

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, 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.). Dieser Spielraum ist weiter als der Beurteilungsspielraum, der einer Gemeinde bei der Anwendung von kantonalem Recht geöffnet wird (VGr, 27. März 2015, VB.2014.00232, E. 4.3.2). Die Rekursinstanz ist in solchen Fällen verpflichtet, sich mit den Entscheidungsgründen der Gemeindebehörde mit besonderer Sorgfalt auseinanderzusetzen. Ist der Entscheid der Gemeindebehörde plausibel und stichhaltig begründet, so bedarf es besonders überzeugender Gründe, um von deren Auslegung und Anwendung kommunalen Rechts abzuweichen (vgl. VGr, 1. Juni 2023, VB.2022.00551, E. 4.2; 8. Juli 2017, VB.2016.00082, E. 5.2). Dasselbe gilt auch für das Verwaltungsgericht.

### **E. 3.1.2**

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. 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. 3.2.1**

Die Kernzone I dient der Erhaltung des wertvollen Ortsbildes sowie der damit zusammenhängenden Umgebungselemente (Art. 2.1 Abs. 1 BZO). Grösse, kubische Gestaltung, Fassaden, Material, Farbe sowie Dachgestaltung von Neu- und Umbauten,

Erweiterungen sowie Aussenrenovationen sind dem traditionellen Ortsbild gut anzupassen (Art. 2.3 BZO). Gemäss Art. 2.4 Abs. 1 BZO dürfen die in den Kernzonenplänen grau bezeichneten Gebäude und Gebäudeteile unter Vorbehalt von Absatz 4 nur unter Beibehaltung ihrer Stellung sowie kubischen Gestaltung (Gebäudeprofil und Aussenmasse) und ihres Erscheinungsbildes (Fassaden und Dach) um- oder wiederaufgebaut werden. Die übrigen Gebäude dürfen entweder unter Beibehaltung des bisherigen Erscheinungsbildes gemäss Absatz 1 und unter Vorbehalt von Absatz 4 um- oder wiederaufgebaut werden oder durch Neubauten ersetzt werden (Art. 2.4 Abs. 2 BZO). Geringfügige Abweichungen von der bisherigen Stellung sowie kubischen Gestaltung können zugelassen oder angeordnet werden: a) aus Verkehrssicherheitsgründen; b) wenn wesentlich verbesserte ortsbauliche oder wohn- oder arbeitshygienische Verhältnisse entstehen (Art. 2.4 Abs. 3 BZO). Abweichungen vom Erscheinungsbild können gestattet werden, wenn sie durch Nutzungsänderungen oder Verbesserungen der wohn- oder arbeitshygienischen Verhältnisse bedingt sind und das Ortsbild nicht schmälern (Art. 2.4 Abs. 4 BZO). (Art. 2.4 Abs. 5 BZO regelt den Sonderfall des Ausbaus von Ökonomiegebäuden zu Wohn- und Arbeitszwecken.) Für Erweiterungen bestehender Bauten gelten die Vorschriften für Neubauten (Art. 2.4 Abs. 6 BZO).

### **E. 3.2.2**

Im Rahmen ihrer Baubewilligung hatte die Baukommission Rümlang erwogen, sie wende Art. 2.4 Abs. 6 BZO "in ihrer langjährigen liberalen Bewilligungspraxis nicht nur auf die übrigen Gebäude gemäss Art. 2.4 Abs. 2 der BZO, sondern auch auf die in den Kernzonenplänen grau bezeichneten Gebäude und Gebäudeteile nach Art. 2.4 Abs. 1 BZO an". Die Baubehörde habe in den letzten Jahren immer wieder An- und Ergänzungsbauten an grau bezeichneten Gebäuden in Kernzonen genehmigt, wenn diese die Vorschriften für Neubauten eingehalten hätten (a. a. O.). Die Baubehörde führt – ohne Angabe einer Rechtsgrundlage – aus, sie habe bei einem grau markierten Gebäude (Magazin) einen Ersatzbau nach den Neubauvorschriften der BZO erlaubt. Zudem führt sie Beispiele für die Anwendung der Ausnahme gemäss Art. 2.4 Abs. 3 BZO an; dabei seien teilweise "weitreichende Anpassungen" bewilligt worden. Letztlich wird ein einziges Beispiel genannt, bei dem der Ergänzungsbau eines grau bezeichneten Gebäudes "den Bestimmungen von Art. 2.4 Abs. 6 BZO unterstellt" worden sei. Allerdings wurde dort gemäss den Ausführungen der Baubehörde (auch) auf das Kriterium der "Verbesserung der ortsbaulichen Situation" und damit auf die Voraussetzung gemäss Art. 2.4 Abs. 3 BZO abgestellt. Die Baubehörde scheint mithin beim einzigen von ihr angeführten Fallbeispiel, das wirklich einschlägig erscheint, davon ausgegangen zu sein, die Voraussetzungen nach Art. 2.4 Abs. 3 und 6 BZO würden betreffend grau bezeichnete Gebäude kumulativ zur Anwendung gelangen. Mithin ist nicht ersichtlich, dass Anbauten allein gestützt auf Art. 2.4 Abs. 6 BZO bewilligt worden sind, geschweige denn, dass eine entsprechende langjährige Praxis bestehen würde.

### **E. 3.2.3**

Die Vorinstanz ist der Auffassung, dass Erweiterungen gemäss Art. 2.4 Abs. 6 BZO nicht von Art. 2.4 Abs. 3 BZO erfasst würden. Mit letzterem würden Eingriffe am Bestand geregelt, weshalb Art. 2.4 Abs. 6 BZO auch auf grau markierte Bauten anwendbar sei. Vorliegend werde die vorbestehende Kubatur durch einen architektonisch vom Hauptgebäude unabhängigen und baulich leicht abtrennbaren Anbau ergänzt.

### E. 3.2.4

Kernzonen im Sinn von § 48 Abs. 2 lit. a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; in der hier anwendbaren, bis 28. Februar 2017 in Kraft stehenden Fassung [Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 14. September 2015, Abs. 2]) und § 50 PBG dienen dem Ortsbildschutz (§ 50 Abs. 1 PBG). Mit Blick darauf erscheint es hinsichtlich der grau markierten Gebäude, deren kubische Gestaltung ausdrücklich beibehalten werden soll (Art. 2.4 Abs. 1 BZO), geradezu widersinnig, im Zusammenhang mit Erweiterungen nach Art. 2.4 Abs. 6 BZO zwischen (zulässigen) unabhängigen und (unzulässigen) abhängigen Anbauten zu unterscheiden. Doch genau dies tat die Vorinstanz unter Verweis auf eine Rechtsprechung zur Auslegung von § 5 der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977 (ABV) in der bis 28. Februar 2017 in Kraft stehenden Fassung (Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 14. September 2015, Abs. 2) im Zusammenhang mit der – hier nicht strittigen – Bestimmung des gewachsenen Bodens für ein konkretes Bauprojekt. Bei letzterem wird zwischen der Erweiterung einer bestehenden Baute und der Erstellung einer architektonisch vom Hauptbau unabhängigen Anbaute, die als Neubaute zu qualifizieren ist, differenziert (mit Hinweis auf BRGE III Nr. 0082/2014 = BEZ 2015 Nr. 18, E. 6.1.2; vgl. aber auch die Präzisierung dieser Rechtsprechung mit VGr, 8. April 2021, VB.2020.00824, E. 3.4.2, wo für das Vorliegen einer "unabhängigen Anbaute" ausdrücklich auch eine funktionale Selbständigkeit vorausgesetzt wird). Die Unterscheidung zwischen Erweiterung und Anbau ist in Art. 2.4 Abs. 6 BZO nicht angelegt. Die Vorinstanz führt selbst ausdrücklich aus, dass bei einer Erweiterung "immer noch ein und dasselbe Gebäude vor[liegt], wenn auch in veränderter Form". Bezüglich der – im Zusammenhang mit den Kernzonenbestimmungen relevanten – Wirkung bzw. Bedeutung für das Ortsbild (vgl. VGr, 10. Juni 2015, VB.2014.00669, E. 4.2.1) unterscheiden sich "abhängige" und "unabhängige" Anbauten nicht; Substanzerhaltung ist kein Ziel, das mit Kernzonenvorschriften verfolgt werden kann. Auch durch einen "unabhängigen Anbau" werden bei einer grau markierten Baute die Aussenmasse eines hinsichtlich des Ortsbildschutzes besonders wichtigen Gebäudes verändert. Es wäre geradezu unsinnig, betreffend den Umbau von grau markierten Gebäuden in Art. 2.4 Abs. 1 BZO die Beibehaltung ihrer Stellung sowie kubischen Gestaltung (Gebäudeprofil und Aussenmasse) vorzusetzen, in Art. 2.4 Abs. 3 BZO für die Abweichung davon restriktive Voraussetzungen festzulegen, nur um eben dies unter dem Titel "Erweiterungen bestehender Bauten" im Sinn von Art. 2.4 Abs. 6 BZO nach den Vorschriften für Neubauten ohne besondere Voraussetzungen zuzulassen. Eine isolierte Anwendung von Art. 2.4 Abs. 6 BZO ist allenfalls mit Blick auf Gebäude nach Art. 2.4 Abs. 2 BZO denkbar, wo – anders als im Zusammenhang mit grau markierten Gebäuden nach Art. 2.4 Abs. 1 BZO – Um- und Wiederaufbauten nicht an die bisherige Stellung sowie kubische Gestaltung (Gebäudeprofil und Aussenmasse) gebunden sind und Neubauten zulässig sind. Ohne dies ausdrücklich anzusprechen, kann sich Art. 2.4 Abs. 3 BZO nämlich – entgegen der nicht weiter begründeten Meinung der Vorinstanz – nur auf Gebäude nach Art. 2.4 Abs. 1 BZO beziehen, da für Gebäude nach Art. 2.4 Abs. 2 BZO die Pflicht zur Beibehaltung der Stellung sowie kubischen Gestaltung gar nicht gilt. Für grau markierte Gebäude müssen nach dem Gesagten als spezifischere Normen Art. 2.4 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 4 BZO neben Art. 2.4 Abs. 6 BZO zwingend zur Anwendung gebracht werden. Dies führt dazu, dass im Zusammenhang mit grau markierten Gebäuden Erweiterungen (als eine Teilmenge der Umbauten) im beschränkten Rahmen von Abs. 3 als geringfügige Abweichungen von der Stellung sowie kubischen Gestaltung der bestehenden Baute

zulässig sind – soweit sie zusätzlich im Sinn von Art. 2.4 Abs. 6 BZO die Neubauvorschriften sowie die Voraussetzungen nach Art. 2.4 Abs. 4 BZO einhalten. Der Wortlaut von Art. 2.4 Abs. 6 BZO lässt diese – mit Blick auf die teleologische und systematische Auslegung überzeugendste – Lesart ausdrücklich zu: Es findet sich dort kein "nur" oder "allein". Für die Auslegung der Vorinstanz, wonach bei grau markierten Bauten für Erweiterungen allein Art. 2.4 Abs. 6 BZO relevant ist und nicht kumulativ auch Art. 2.4 Abs. 3 und Abs. 4 BZO zur Anwendung gelangen, bleibt nach dem Gesagten – insbesondere mit Blick auf den Zweck von Kernzonenbestimmungen (§ 50 Abs. 1 PBG) – kein Raum. Die Baubewilligungsbehörde überschreitet ihren von der Gemeindeautonomie geschützten Beurteilungsspielraum, wenn sie ein Bauprojekt betreffend grau markierte Bauten allein gestützt auf Art. 2.4 Abs. 6 BZO beurteilt.

### **E. 3.2.5**

Für eine Gleichbehandlung im Unrecht, wie sie die Baubewilligungsbehörde geltend machen will, wäre vorausgesetzt, dass die zu beurteilenden Fälle in den erheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, dass dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zudem zu erkennen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Überdies dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter bestehen (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.3.1 mit Hinweisen). Vorliegend mangelt es bereits an einer einschlägigen Praxis der Baubewilligungsbehörde; dass eine langjährige, wiederholte Praxis bestehen würde, isoliert Art. 2.4 Abs. 6 BZO auf grau markierte Gebäude zur Anwendung zu bringen, ist nicht ersichtlich (vgl. E. 3.2.2). Selbst wenn eine solche Praxis bestünde, würden – zumal so der Ortsbildschutz und damit der kantonrechtlich definierte Zweck der Kernzonen unterminiert würde – die Gesetzmässigkeitsinteressen das Interesse an der Weiterführung der Praxis klar überwiegen.

### **E. 3.3**

Vorliegend soll das bestehende Gebäude Assek.-Nr. 01, das eine Fläche von 331 m<sup>2</sup> aufweist, mit einem beheizten, 4,02 m hohen Wintergarten um 67,6 m<sup>2</sup> erweitert werden.

#### **E. 3.3.1**

Gar unter Berücksichtigung des (unzutreffenden [vgl. E. 3.2]) vorinstanzlichen Verständnisses der Kernzonenbestimmungen würde vorliegend Art. 2.4 Abs. 3 BZO zur Anwendung gelangen. Es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern es sich beim streitgegenständlichen Bauvorhaben um einen vom Hauptgebäude unabhängigen Anbau handeln soll. Gemäss dem Planungs- und Baugesetz gelten solche Anbauten nicht als selbständig, sondern als Teil der bestehenden Baute: Der geplante Wintergarten würde nicht einmal die Voraussetzungen eines besonderen Gebäudes im Sinn von § 49 Abs. 3 PBG erfüllen. Der beheizte Wintergarten wäre gar an die Ausnutzungs- bzw. Baumassenziffer der bestehenden Baute – wenn denn eine solche bestehen würde – anrechenbar (vgl. § 10 lit. c und § 13 ABV e contrario). Zudem handelt es sich aufgrund des offensichtlichen funktionalen Zusammenhangs des beheizten Wintergartens (mit weiteren Tischen für Restaurantgäste) mit dem bestehenden Gebäude (mit Restaurant) auch im Rahmen der vom Baurekursgericht zitierten Rechtsprechung nicht um einen unabhängigen Anbau. Der geplante Wintergarten ergänzt die bestehende Baute um einen Raum, welcher in direktem Zusammenhang mit dessen Nutzung steht. Zudem ist er primär vom bestehenden Gebäude aus zugänglich; zum Garten hin ist nur ein Notausgang vorgesehen.

#### **E. 3.3.2**

Bei der Erweiterung der bestehenden Baute um mehr als 20 % handelt es sich nicht mehr um eine geringfügige Abweichung von der bisherigen Stellung sowie kubischen Gestaltung im Sinn von Art. 2.4 Abs. 3 BZO. Dass damit wesentlich verbesserte ortsbauliche oder wohn- oder arbeitshygienische Verhältnisse entstehen würden, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Damit ist das vorliegend zu beurteilende Bauvorhaben nicht bewilligungsfähig.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerde ist nach dem Gesagten gutzuheissen. Der Rekursentscheid und die Baubewilligung sind aufzuheben.

#### **E. 4.2**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekursverfahrens sowie die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem unterliegenden Bauherrn sowie der Baubewilligungsbehörde je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht dem Bauherrn bei diesem Ergebnis nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen ist er zu verpflichten, dem Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Gemeinde wird in der vorliegenden Konstellation, wo sich private Parteien gegenüberstehen, praxisgemäss nicht entschädigungspflichtig (vgl. § 17 Abs. 3 VRG; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 94).

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