

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00573 vom 13. Juni 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-06-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00573

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00573 du 13 juin 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00573 del 13 giugno 2024

Regeste

Baubewilligung | Entwurf neuer BZO; negative Vorwirkung. Die Änderung von bereits vor dem erstinstanzlichen Bauentscheid beantragten planerischen Festlegungen ist als zu berücksichtigende Änderung der massgeblichen Sachlage zu betrachten, soweit sie sich nicht zu Ungunsten der Bauherrschaft auswirkt (E. 2.2.1). Nach § 234 PBG ist eine Baubewilligung aber immer dann ganz oder teilweise zu verweigern, wenn die Verwirklichung des Bauvorhabens auf eine noch ausstehende oder beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig einwirken würde. Planfestsetzungen wird auf diese Weise eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Bauten nur noch bewilligt werden, wenn sie die vorgesehene planerische Neuordnung nicht beeinträchtigen (E. 3.1.1). Das Verwaltungsgericht erachtet jene Normen als planungsrechtliche Festlegungen im Sinn von § 234 PBG, welche von planerischer Bedeutung sind (E. 3.1.3). Im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ist bei bloss geringfügigen Abweichungen von einer künftigen Planung grundsätzlich nicht von einer negativen Präjudizierung im Sinn von § 234 PBG auszugehen (E. 3.1.4). Dem Grundabstand gemäss Art. 21 E-BZO 2023 in der Zone W3B kommt eine planerische Bedeutung zu (E. 3.2.5). Jedoch ist von einer bloss geringfügigen Abweichung von der künftigen Planung und damit mit Blick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht von einer negativen Präjudizierung im Sinn von § 234 PBG auszugehen (E. 3.2.6). Die Abgrabungsvorschrift Art 40 E-BZO 2023 zeitigt als Ästhetikbestimmung keine negative Vorwirkung (E. 3.3). Entgegen der Auffassung der Bauherrschaft sind "ökologisch" und "planerisch" keine zwingenden Gegensätze (E. 3.3.4). Bei der Regelung der Grünflächenziffer nach Art. 36 Abs. 1 E-BZO 2023 handelt es sich um eine planungsrechtliche Festlegung im Sinn von § 234 PBG (E. 3.4.5). Hier ist von einer nicht bloss geringfügigen Abweichung von der künftigen Planung und damit von einer negativen Präjudizierung im Sinn von § 234 PBG auszugehen (E.3.4.6). Abweisung.

Erwägungen

E. 2.1

Streitbetroffen sind der Ersatzneubau eines Einfamilienhauses sowie die Umgebungsgestaltung auf der Parzelle Kat.■Nr. 01. Im Rahmen des Ersatzneubaus sollen die Aussenwände und Decken des bestehenden Gebäudes erhalten bleiben, wobei aber anstelle des Dachgeschosses ein neues Obergeschoss erstellt werden soll. Das Baugrundstück ist gemäss der Bau- und Zonenordnung der Stadt Wädenswil vom 17. Januar 1994 (BZO) der Wohnzone W2/40% zugeteilt. Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Wädenswil wird aktuell revidiert. Am 21. März 2022 verabschiedete der Stadtrat Wädenswil mit Beschluss Nr. 72 die Gesamtrevision Bau- und Zonenordnung Wädenswil-Au, Schönenberg, Hütten für das öffentliche Anhörungsverfahren (E-BZO

2022). Die 60-tägige öffentliche Auflage erfolgte vom 1. April 2022 bis 31. Mai 2022. Mit Beschluss des Stadtrats Wädenswil vom 6. März 2023 wurde die Revision zuhanden des Gemeinderates verabschiedet (E-BZO 2023). Das Baugrundstück soll gemäss der E-BZO 2023 der Wohnzone W3B/45% (gemäss E-BZO 2022 noch W3A/45%) zugeteilt werden (vgl. VB.2023.00573 act. 11/1; VB.2023.00582 act. 6/1). Die Baukommission Wädenswil hat in der Baubewilligung vom 15. September 2022 den Bestimmungen der E-BZO betreffend Terraingestaltung, Grenzabstände und Grünflächenziffer eine negative Vorwirkung im Sinne von § 234 PBG zuerkannt, in dem sie entsprechende Auflagen zur Einhaltung dieser Bestimmungen in der Baubewilligung statuierte (Disp. ■ Ziff. I.1.b [Terraingestaltung], I.1.c [Obergeschoss; Grenzabstand und Mehrlängenzuschlag] und I.1.f [Grünflächenziffer und Bankett]). Mit Entscheid vom 29. August 2023 hob das Baurekursgericht die Dispositiv-Ziffern I.1.b (Terraingestaltung) und I.1.c (Obergeschoss; Grenzabstand und Mehrlängenzuschlag) des Beschlusses der Baukommission Wädenswil vom 15. September 2022 auf.

E. 2.2.1

Massgebend für die Bewilligungserteilung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids über eine Baubewilligung, ausser wenn Treu und Glauben eine andere zeitliche Anknüpfung gebieten (VGr, 4. Mai 2011, VB.2010.00108 E. 2.1 mit Hinweisen). Die Änderung von bereits vor dem erstinstanzlichen Bauentscheid beantragten planerischen Festlegungen ist jedoch als zu berücksichtigende Änderung der massgeblichen Sachlage zu betrachten, soweit sie sich nicht zu Ungunsten der Bauherrschaft auswirkt (vgl. VGr, 7. Mai 2015, VB.2014.00627, E. 5.1.1 mit Hinweis).

E. 2.2.2

Demzufolge war sowohl für den Baubewilligungs- als auch für den Rekursentscheid die Sach- und Rechtslage gemäss dem Beschluss des Stadtrats vom 21. März 2022 massgeblich. Für den Entscheid des Verwaltungsgerichts ist – ohne, dass es einer Interessenabwägung bedürfen würde – die Sachlage gemäss Beschluss des Stadtrats vom 6. März 2023 beachtlich, zumal sich jene planerischen Festlegungen, die in abgeänderter Form beantragt wurden, nicht zuungunsten der Bauherrschaft auswirken (vgl. E. 3.2.1 f., E. 3.3.1 und E. 3.4.1). Insofern wird auch auf den Bericht "Stadt Wädenswil, Gesamtrevision Nutzungsplanung, Erläuterungsbericht gemäss Art. 47 RPV [Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000], Beschluss Stadtrat zuhanden Gemeinderat vom 6. März 2023" abgestellt (vgl. VB.2023.00573 act. 11/2; VB.2023.00582 act. 6/2; in der Folge: Erläuterungsbericht 2023) und nicht auf den Bericht "Stadt Wädenswil, Gesamtrevision Nutzungsplanung, Erläuterungsbericht gemäss Art. 47 RPV, Entwurf öffentliche Auflage und kantonale Vorprüfung vom 14. März 2022" (VB.2023.00573 act. 9/5.2; in der Folge: Erläuterungsbericht 2022).

E. 2.3

Im Rahmen ihrer Richtlinien zur Voranwendung der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung vom 21. März 2023 (in der Folge: Richtlinien 2023) hat die Baukommission Wädenswil eine – ausdrücklich nicht als abschliessende Aufzählung aufzufassende – Liste derjenigen Vorschriften zusammengestellt, auf die ein Baugesuch hinsichtlich nachteiliger Beeinflussung der künftigen Bau- und Zonenordnung überprüft werden soll. Darunter finden sich die hier relevanten Art. 21 Abs. 1 E-BZO 2023 (Grünflächenziffer; Grundmasse betreffend Wohnzonen; Grundgrenzabstand betreffend die Wohnzonen W3A, W3B und

W3C), Art. 36 Abs. 1 E-BZO 2023 (Grünflächenziffer) und Art. 40 Abs. 1 E-BZO 2023 (Terrainveränderungen und -abgrabungen). Bereits in den Richtlinien der Baukommission Wädenswil zur Voranwendung der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung vom 17. Mai 2022 (in der Folge: Richtlinien 2022) wurden Art. 22 Abs. 1 E-BZO 2022 (Grünflächenziffer; Grundmasse betreffend Wohnzonen; Grundgrenzabstand betreffend die Wohnzonen W3A und W3B), Art. 36 Abs. 1 E-BZO 2022 (Grünflächenziffer) und Art. 40 Abs. 1 E-BZO 2022 (Terrainveränderungen und -abgrabungen) genannt (VB.2023.00573 act. 6/2; VB.2023.00582 act. 11/2).

E. 3

Die Beschwerdeführerin aus dem Verfahren VB.2023.00573 (in der Folge: Stadt Wädenswil) macht geltend, die negative Vorwirkung der Bestimmungen über den Grundgrenzabstand und die Abgrabungen sei von der Vorinstanz zu Unrecht verneint worden. Demgegenüber wenden sich die Beschwerdeführenden aus dem Verfahren VB.2023.00582 (in der Folge: Bauherrschaft) gegen die von der Vorinstanz bestätigte negative Vorwirkung der Grünflächenziffer.

E. 3.1.1

Baugesuche sind grundsätzlich nach denjenigen Vorschriften zu beurteilen, welche im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheides gelten. Nach § 234 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) ist eine Baubewilligung aber immer dann ganz oder teilweise zu verweigern, wenn die Verwirklichung des Bauvorhabens auf eine noch ausstehende oder beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig einwirken würde. Planfestsetzungen wird auf diese Weise eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Bauten nur noch bewilligt werden, wenn sie die vorgesehene planerische Neuordnung nicht beeinträchtigen.

E. 3.1.2

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts muss eine beantragte Planänderung hinreichend konkretisiert sein und ernsthafte Realisierungschancen haben, um im Sinne von § 234 PBG berücksichtigt zu werden (RB 1982 Nr. 140 = BEZ 1982 Nr. 19; RB 1993 Nr. 40; VGr, 22. März 2006, VB.2005.00562, E. 2.2; VGr, 9. Februar 2011, VB.2010.00508, E. 2.3.3). Der genügende Konkretisierungsgrad sowie die ernsthaften Realisierungschancen der E-BZO 2022 ist – im leicht angepassten Rahmen der E-BZO 2023 – vorliegend unbestritten (vgl. bereits VB.2023.00573/VB.2023.00582 act. 4 E. 3.2 zur E-BZO 2022).

E. 3.1.3

Das Verwaltungsgericht erachtet jene Normen als planungsrechtliche Festlegungen im Sinne von § 234 PBG, welche von planerischer Bedeutung sind. Jedoch werden durch § 234 PBG auch nicht sämtliche in Änderung befindlichen Bestimmungen geschützt, welche Auswirkungen auf planungsrechtliche Festlegungen haben können. Vielmehr muss es sich bei einer planungsrechtlichen Festlegung im Sinne von § 234 PBG stets um ein unmittelbares oder wenigstens um ein mittelbares Planungsinstrument handeln (VGr, 9. Februar 2011, VB.2010.00508, E. 2.3.2, auch zum Folgenden). Zu diesen Vorschriften gehören etwa die Bestimmungen über die Nutzweise (RB 1984 Nr. 95), die Ausnützung, die erlaubte Überbauungsart, die Gebäudehöhe oder die Geschosshöhe (RB 1996 Nr. 76) und die Gebäudelänge (VGr, 13. April 2022, VB.2021.00403, E. 3.7). Keinen planerischen Gehalt haben nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der

negativen Vorwirkung gemäss § 234 PBG rein ästhetisch motivierte Bestimmungen ohne wesentliche Auswirkungen auf die Nutzungsmöglichkeit von Grundstücken. Dazu zählen etwa Einordnungsbestimmungen, Bestimmungen über die Firstrichtung (VGr, 27. März 2020, VB.2018.00696, E. 5.2) sowie unter Umständen die Einschränkung von Abgrabungs- und Aufschüttungsmöglichkeiten (VGr, 7. Mai 2015, VB.2014.00627, E. 5.3.3). Ebenfalls keinen planerischen Gehalt haben reine Messvorschriften (VGr, 11. Juli 1990, VB.95.00066/VB.95.00067, E. 3b).

E. 3.1.4

Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]) öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen soll die Bausperre nicht weitergehen, als es der Zweck der vorgesehenen Planung verlangt (VGr, 13. April 2022, VB.2021.00403, E. 3.1 mit Hinweisen). Im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ist bei bloss geringfügigen Abweichungen von einer künftigen Planung grundsätzlich nicht von einer negativen Präjudizierung im Sinne von § 234 PBG auszugehen (VGr, 16. Mai 1991, VB 91/0012, E. c = BEZ 1991 Nr. 10 mit Hinweis auf VGr, 3. Oktober 1989, VB 89/0060; Anna Frey, Die planungsrechtliche Baureife nach zürcherischem Recht, Diss. Zürich, Zürich/Genf 2022, S. 123 f.; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 715 f.; vgl. BGr, 11. Juli 2000, 1P.602/1999/1P.616/1999, E. 4b/bb).

E. 3.2

Zunächst ist die Rüge der Stadt Wädenswil zu behandeln, das Baurekursgericht habe zu Unrecht verneint, dass den geplanten Grundgrenzabstandsbestimmungen eine negative Vorwirkung zukomme.

E. 3.2.1

In Art. 21 Abs. 1 E-BZO 2023 ist (wie bereits in Art. 22 Abs. 1 E-BZO 2022) vorgesehen, dass in allen Wohnzonen ausser der Wohnzone W2/30% (4 m) ein einheitlicher Grundgrenzabstand von 5 m zur Anwendung gelangt. Art. 21 Abs. 2 E-BZO 2023 statuiert für die hier interessierende Wohnzone W3B/45%, dass sich der Grundgrenzabstand bei Fassadenlängen von mehr als 25 m (für die Wohnzone W3A/45% gemäss Art. 22 Abs. 2 E-BZO 2022: 12 m) um die Hälfte der Mehrlänge erhöhe, jedoch höchstens 10 m. Nach Art. 3 Abs. 1 BZO gilt in der Wohnzone W2/40% ein kleiner Grenzabstand von 4 m und ein grosser Grenzabstand von 8 m. In den übrigen Wohnzonen gelten kleine Grundgrenzabstände von 4 m bis 7 m und grosse Grundgrenzabstände von 8 m bis 14 m. Der grosse Grundgrenzabstand ist gegenüber der stärker nach Süden gerichteten Gebäudelängsseite einzuhalten (Art. 8 Abs. 1 BZO). Einen Mehrlängenzuschlag sieht die BZO nicht vor.

E. 3.2.2

Aufgrund des – im Vergleich zu E-BZO 2022 – abgeänderten Mehrlängenzuschlags nach E-BZO 2023 würde das strittige Bauvorhaben mit einer Fassadenlänge des neuen Obergeschosses von 18,45 m den Grenzabstand im Norden auch bei einer negativen Voranwendung der neuen Grenzabstands- und Mehrlängenzuschlagsbestimmungen nicht mehr überschreiten. Es verbleibt selbst bei einer negativen Voranwendung von Art. 21 Abs. 1 E-BZO 2023 somit nur noch eine Überschreitung des massgeblichen Grenzabstands von 5 m im Westen um ca. 1 m (vgl. VB.2023.00573 act. 9/11.15; vgl. auch

VB.2023.00573/ VB.2023.00582 act. 4 E. 5.4).

E. 3.2.3

Gemäss einem jüngeren Entscheid des Verwaltungsgerichts sind Grenzabstandsbestimmungen – ausgehend von ihren unterschiedlichen Funktionen (so schon angelegt bei Maja Schüpbach Schmid, Das Näherbaurecht in der zürcherischen baurechtlichen Praxis, Entlebuch 2001, S. 28 in Verbindung mit S. 10) – differenziert zu handhaben: Soweit der infrage stehenden Grenzabstandsbestimmung eine siedlungsplanerische (und keine primär nachbarschützende) Funktion zukommt, ist diese als planerisch festgelegte Abstandsvorschrift aufzufassen. Relevant ist die gesetzgeberische Intention hinter der (Neu-)Regelung (VGr, 23. Oktober 2019, VB.2019.00309, E. 6.4.2).

E. 3.2.4

Im Erläuterungsbericht 2022 wie auch im Erläuterungsbericht 2023 heisst es, dass die Grenzabstandsbestimmungen in den Wohnzonen mit der BZO-Revision vereinheitlicht würden. Dazu werde die Unterscheidung zwischen grossem und kleinem Grenzabstand aufgehoben. Neu gelte mit Ausnahme der neuen W2 30 % in allen Zonen ein allseitiger Grenzabstand von 5 m. Die Aufhebung des grossen Grenzabstands ermögliche es, dass die Grundstücke baulich flexibler genutzt und die Gebäude freier gestaltet würden (Erläuterungsbericht 2022, S. 54 f.; Erläuterungsbericht 2023, S. 54 f.). Gestützt auf den Erläuterungsbericht 2022 setzte sich das Baurekursgericht mit dem Ziel der BZO- Revision auseinander. Mit der Vereinheitlichung würden "nicht in erster Linie nachbarschützende oder planerische Ziele, sondern primär rechtsstaatliche bzw. legislatorische" Ziele verfolgt. Dass der Gesetzgeber planerisch eine besondere Körnigkeit angestrebt hätte oder die bauliche Dichte hätte regeln wollen, ergebe sich aus dem Erläuterungsbericht nicht (VB.2023.00573/VB.2023.00582 act. 4 E. 5.4).

E. 3.2.5

Entscheidend ist indes nicht allein der Zweck der Revision, sondern jener der geplanten Bestimmungen. Letztere sind entweder als (vorwiegend) planerisch oder (vorwiegend) nachbarschützend zu betrachten. Dieser Zweck ergibt sich nicht allein aus den Erläuterungen, sondern (auch) aus der – hier insbesondere grammatikalischen und systematischen – Auslegung der geplanten BZO-Bestimmungen selbst (vgl. allgemein zur Auslegung von Rechtssätzen VGr, 21. Dezember 2023, VB.2023.00243, E. 3.1.2 mit Hinweisen). Mit Blick auf den Spielraum der Gemeinde ist auch die Richtlinie 2023 der Baukommission Wädenswil nicht unbeachtlich (vgl. E. 2.3; vgl. zur Berücksichtigung derartiger Richtlinien VGr, 7. Mai 2015, VB.2014.00627, E. 5.3.1 = BEZ 2015 Nr. 28; 4. Oktober 2018, VB.2017.00691, E. 4.2), was nicht von der Frage abhängt, ob die Baukommission die Planungsbehörde ist (vgl. aber VB.2023.00582 act. 12 Ziff. 3). Gemäss der Richtlinie 2023 der Baukommission Wädenswil kommt dem neuen Grundgrenzabstand in der Zone W3B eine negative Vorwirkung zu. Die Stadt Wädenswil führt ausserdem nachvollziehbar aus, der Verzicht auf den grossen Grenzabstand zeitige eine grosse planerische Wirkung – und habe fraglos keine nachbarschützende Funktion (VB.2023.00573 act. 2 Ziff. 12). Letzteres trifft indes auch hinsichtlich des kleinen Grundabstands zu. Ginge es der Stadt Wädenswil mit dem Grundgrenzabstand bloss um eine Vereinheitlichung bzw. um Nachbarschutz, hätte sie für die Zone W2/30 keinen anderen Grundgrenzabstand gewählt als für die anderen Zonen. Die Kombination der Abschaffung des grossen Grenzabstands mit der Vergrösserung des kleinen Grenzabstands

auf 5 m wirkt sich in der Wohnzone W3B auf den möglichen Fussabdruck künftiger Gebäude aus (vgl. VB.2023.00573 act. 2 Ziff. 14). Durch den neu geplanten Mehrlängenzuschlag (Art. 21 Abs. 2 E-BZO 2023 bzw. bereits Art. 22 Abs. 2 E-BZO 2022) wird dies noch verstärkt. Mithin kommt dem Grundabstand gemäss Art. 21 E-BZO 2023 in der Zone W3B eine planerische Bedeutung zu.

E. 3.2.6

Bezüglich des Erdgeschosses der bestehenden Baute, das im Rahmen des hier strittigen Bauvorhabens beibehalten wird, wurde von der Baukommission Wädenswil im Rahmen ihres Bauentscheids Folgendes erwogen (act. 9/3 E. lit. D.c): "Da wichtige konstruktive Bestandteile (Aussenwände, Decken) der Bestandesbaute erhalten bleiben und integraler Teil des Ersatzbaus sein werden, sind die bestehenden Grenzabstände zu den Grundstücken Kat.-Nr. 03 [im Westen] und Kat.-Nr. 04 [im Norden] im Erdgeschoss in Ordnung, falls die betreffenden Wände und Deckenanteile auch während der Ausführung erhalten bleiben." Die Frage, ob diese Rechtsauffassung zutrifft, ist nicht Prozessgegenstand. Durch das – auf der noch relevanten westlichen Seite (vgl. E. 3.2.2) mit dem bestehen bleibenden Erdgeschoss der Bestandesbaute bündige – neue Obergeschoss entsteht im Vergleich zum Status quo des Erdgeschosses keine grössere Unterschreitung des Grundgrenzabstands gemäss Art. 21 E-BZO 2023. Insofern liegt vorliegend ein besonderer Fall vor. Es ist von einer bloss geringfügigen Abweichung von der künftigen Planung und damit mit Blick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht von einer negativen Präjudizierung im Sinne von § 234 PBG auszugehen (vgl. E. 3.1.4).

E. 3.2.7

Im Ergebnis ist der Entscheid der Vorinstanz hinsichtlich des Grundgrenzabstands somit nicht zu beanstanden. Der diesbezüglichen Rüge der Stadt Wädenswil ist kein Erfolg beschieden.

E. 3.3

Sodann ist der Rüge der Stadt Wädenswil nachzugehen, das Baurekursgericht habe die negative Vorwirkung der Abgrabungsvorschriften zu Unrecht verneint.

E. 3.3.1

Nach Art. 40 Abs. 1 E-BZO 2023 sind in allen Zonen ausser in den Industrie- und Gewerbebezonen ("IG-Zonen") grundsätzlich nur geringfügige Abgrabungen und Aufschüttungen zulässig. Davon ausgenommen sind Abgrabungen für Zugänge sowie Ein- und Ausfahrten. Gemäss Art. 40 Abs. 2 E-BZO 2023 können zwecks Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung und insbesondere zur Sicherstellung eines harmonischen Geländeverlaufs sowie um eine städtebaulich angemessene Gestaltung der Erdgeschosse an Hanglagen zu ermöglichen weitergehende Terrainveränderungen bewilligt werden (vgl. bereits Art. 40 E-BZO 2022, der – abgesehen davon, dass das Wort "grundsätzlich" in Abs. 1 fehlt – identisch ist). Gemäss Art. 21 E-BZO 2023 (Art. 22 E-BZO 2022) sind in den Wohnzonen – anders als aktuell in der W2/40% nach Art. 3 BZO – keine anrechenbaren Untergeschosse mehr zulässig. Nicht anrechenbare Untergeschosse dürfen nach Art. 22 E-BZO 2023 (Art. 23 E-BZO 2022) höchstens bis zur Hälfte der jeweiligen Fassadenfläche sichtbar sein. In der BZO finden sich keine Vorschriften zu Terrainveränderungen.

E. 3.3.2

Im Erläuterungsbericht 2023 wird ausgeführt, dass aufgrund der weit verbreiteten Hanglagen häufig sehr umfangreiche Terrainveränderungen vorgenommen würden; teilweise würden ganze Geschosse durch Abgrabungen freigelegt oder umfangreiche Aufschüttungen zur Nivellierung des Geländes vorgenommen. Das Fehlen von Bestimmungen zu Terrainveränderungen führe häufig zu ortsbaulich unerwünschten Situationen wie etwa der Freilegung von Untergeschossen. Es werde das Ziel verfolgt, dass Gebäude sich dem Gelände anpassen würden und nicht umgekehrt (Erläuterungsbericht 2023, S. 69 f.).

E. 3.3.3

Das Verwaltungsgericht entschied betreffend mit Art. 40 Abs. 1 und 2 E-BZO 2023 weitgehend identischen Bestimmungen, diese seien primär ästhetisch motiviert und hätten folglich keine planerische Bedeutung (VGr, 7. Mai 2015, VB.2014.00627, E. 5.3 = BEZ 2015 Nr. 28; 4. Oktober 2018, VB.2017.00691, E. 4.2). Anders beurteilte es eine Abgrabungsvorschrift, welche die Möglichkeit der Realisierung einer nutzbaren (anrechenbaren) Untergeschoss-Fläche eingeschränkt. Die Frage, ob Untergeschosse zu Wohnzwecken genutzt werden können, sei eine planungsrechtliche Frage (VGr, 22. November 1996, VB.96.00130, E. 2b = RB 1996 Nr. 76).

E. 3.3.4

Die Darlegungen im Erläuterungsbericht beziehen sich allein auf die ortsbauliche Einordnung, nicht auf die Möglichkeit, anrechenbare Untergeschosse zu realisieren (vgl. E. 3.3.2). Dem Wortlaut nach entspricht Art. 40 Abs. 1 und 2 E-BZO 2023 einer Ästhetikbestimmung. Anders als die Stadt Wädenswil meint, ist der Wortlaut und Zweck der gesamten Norm Art. 40 E-BZO 2023 – und nicht bloss jener von Abs. 1 – entscheidend. Art. 40 Abs. 1 und 2 E-BZO 2023 bilden gemeinsam ein Ganzes. Mit Blick auf die Systematik ist festzuhalten, dass mit Art. 22 E-BZO 2023 neben Art. 40 E-BZO 2023 eine Bestimmung existiert, die sich anders als Art. 40 Abs. 1 und 2 E-BZO 2023 auch wesentlich auf die Nutzungsmöglichkeit der Untergeschosse (wobei es sich jedoch nur um Nebenräume handeln kann) auswirkt (vgl. E. 3.3.1). Angesichts dieser Gegebenheiten kann es keine entscheidende Rolle spielen, dass Art. 40 Abs. 1 E-BZO 2022 in den Richtlinien 2022 und den Richtlinien 2023 eine negative Vorwirkung attestiert wurde. Art. 40 E-BZO 2023 zeitigt als Ästhetikbestimmung keine negative Vorwirkung.

E. 3.3.5

Die Rüge der Stadt Wädenswil zur negativen Vorwirkung der Abgrabungsvorschriften führt nicht zum Erfolg.

E. 3.4

Schliesslich ist die Rüge der Bauherrschaft zu prüfen, das Baurekursgericht sei zu Unrecht von einer negativen Vorwirkung der Grünflächenziffer ausgegangen.

E. 3.4.1

Gemäss Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 36 Abs. 1 E-BZO 2023 sind in der Wohnzone W3B/45% 60 % der Grundstücksfläche als Grünfläche zu erhalten und fachgerecht zu unterhalten (so bezüglich der Wohnzone W3A/45% bereits Art. 22 Abs. 1 i. V. m. Art. 36 Abs. 1 BZO 2022, wobei es noch hiess, die Grünflächen seien "dauerhaft" zu erhalten und fachgerecht zu unterhalten). Die geforderte minimale Grünflächenziffer in der W2/30%, W3A/35%, W3B/45% und W3C/60% kann auf 50 % reduziert werden, wenn im Gegenzug

die im Sinne des ökologischen Ausgleichs gestaltete Fläche gemäss Art. 37 Abs. 1 E-BZO 2023 im selben Umfang erhöht werden (Art. 36 Abs. 2 E-BZO 2023). Die mit Art. 36 Abs. 3 E-BZO 2022 vorgesehene Regelung, dass in derselben Zone die anrechenbare Grundfläche zu max. 25 % unterbaut werden darf, sofern sie ausreichend mit natürlichem Erdmaterial überdeckt ist, wurde in dieser Form nicht in E-BZO 2023 übernommen. Stattdessen wurde neu eine Unterbauungsziffer von 55 % (W2/30%, W3A/35%, W3B/45% und W3C/60%) bzw. 80 % (W4/70% und W5/85%) festgelegt (Art. 21 Abs. 1 E-BZO 2023). In der geltenden BZO ist keine Grünflächenziffer statuiert.

E. 3.4.2

Im Erläuterungsbericht wird ausgeführt, dass viele Quartiere in Wädenswil einen hohen Anteil an Grünräumen aufweisen würden. Allerdings gebe es auch einzelne Grundstücke, auf denen der Grünflächenanteil sehr gering sei, etwa, weil die gesamte Umgebungsfläche versiegelt sei. In verschiedenen Zonen werde zum Erhalt der Grünräume eine Grünflächenziffer (GFZ) vorgegeben, die auf die spezifische Ausgangslage der Gebiete abgestimmt sei. Die Höhe der GFZ werde so gewählt, dass die zulässige Ausnützung in den jeweiligen Zonen nicht eingeschränkt werde. Auch bei einer GFZ von 60 % könne die zulässige Ausnützung grundsätzlich realisiert werden – vorausgesetzt, die Gebäudegrundfläche werde möglichst geringgehalten. Allerdings komme es mit der Grünflächenziffer zu Einschränkungen bei der Umgebungsgestaltung. Gerade Grundstücke, die heute stark versiegelt oder unterbaut seien, würden damit künftig eingeschränkt. Die Umgebungsgestaltung könne dort künftig nicht mehr gleich erstellt werden – was auch dem Zweck der Regelung entspreche (Erläuterungsbericht 2023, S. 65 ff.).

E. 3.4.3

Die Bauherrschaft bringt vor, gemäss dem Erläuterungsbericht sei die Einführung der Grünflächenziffer ökologisch und ästhetisch – aber nicht planungsrechtlich – motiviert gewesen. Eine ausnützungsbeschränkende Wirkung werde nicht intendiert. Unter dem Titel "Auswirkungen der revidierten Bau- und Zonenordnung" werde die Grünflächenziffer einzig im Zusammenhang mit der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach Innen und dem Ortsbildschutz sowie im Zusammenhang mit der Umwelt erwähnt. Der ökologische Fokus zeige sich auch darin, dass die Grünflächenziffer reduziert werden könne, wenn in gleichem Mass die ökologische Ausgleichsfläche erhöht werde (VB.2023.00582 act. 2 Ziff. 12 ff.).

E. 3.4.4

Entgegen der Auffassung der Bauherrschaft sind "ökologisch" und "planerisch" keine zwingenden Gegensätze. Anders als rein ästhetische Bestimmungen – die sich regelmässig auf ein konkretes Grundstück bzw. eine konkrete Umgebung beziehen – können sozial- oder umweltpolitisch bzw. ökologisch motivierte Anliegen durchaus einen wesentlichen planerischen Charakter aufweisen (vgl. VGr, 18. Mai 1984, VB 73/1983 = RB 1984 Nr. 95 zu Wohnanteilsvorschriften [unter anderem mit der Zielsetzung, günstigen Wohnraum zu erhalten (VGr, 18. November 2009, VB.2009.00324, E. 5.5; vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 984)]; VGr, 22. Juli 1990, VB 90/0038 = BEZ 1990 Nr. 29 zur Einschränkung freiwilliger Abstellplätze bzw. Festlegung der Zahl maximal zulässiger Abstellplätze mit dem Zweck der Reduktion des Motorfahrzeugverkehrs auf öffentlichen Strassen – ausdrücklich im Zusammenhang mit der Luftreinhaltung [vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. c der Verordnung über private Fahrzeugabstellplätze der Stadt Zürich vom 11. Dezember

1996 (Parkplatzverordnung)]). Eine Reduzierung der Grünflächenziffer ist nach Art. 36 Abs. 2 E-BZO 2023 sodann – wenn im Gegenzug die im Sinne des ökologischen Ausgleichs gestalteten Flächen gemäss Art. 37 Abs. 1 E-BZO 2023 im selben Umfang erhöht werden – nur von 60 % auf 50 % möglich. Dies zeigt zwar, wie die Bauherrschaft zutreffend festhält, den ökologischen Zweck der Regelung, stellt ihren planerischen Gehalt aber gerade nicht infrage. Unabhängig von den konkreten Bedingungen auf dem Baugrundstück kommt mithin mindestens eine Grünflächenziffer von 50 % zum Tragen.

E. 3.4.5

Der Zweck der Grünflächenziffer ergibt sich – anders als die Beschwerdeführenden meinen – nicht allein aus dem Erläuterungsbericht. Der Wortlaut der Bestimmung selbst und ihre Einordnung in den Gesamtkontext der revidierten Bau- und Zonenordnung sind – ebenso wie die Auffassung der Baukommission Wädenswil zur negativen Vorwirkung, der in den Richtlinien 2023 zum Vorschein kommt – ebenfalls von Bedeutung (vgl. E. 3.2.5). Art. 36 Abs. 1 E-BZO 2023 wird im Rahmen der der Richtlinien 2023 eine negative Vorwirkung attestiert. Entsprechend den zutreffenden Erwägungen des Baurekursgerichts zeitigt die Grünflächenziffer – selbst wenn damit beabsichtigt ist, dass in der Regel die zulässige Ausnützung nicht beeinträchtigt werden soll – direkte Auswirkungen auf die zulässige Grundstücksnutzung. Sie hat als Nutzungsziffer eine wesentliche Bedeutung im Gesamtkontext der künftigen Planung. Damit wird planerisch ein bestimmter Anteil an Grünflächen vorgeschrieben, was parzellenübergreifend auf dem gesamten Gemeindegebiet siedlungsplanerisch einen gewissen Anteil an Grünflächen sichert und die Grundeigentümer in Bezug auf die Nutzweise einer gewissen prozentualen Grundstücksfläche in baulicher Hinsicht einschränkt. Die Grünflächenziffer hat direkte Auswirkungen auf den möglichen flächenmässigen Fussabdruck des Gebäudes und das Mass an versiegelten (Erschliessungs-)Flächen (VB.2023.00573/VB.2023.00582 act. 4 E. 6.4). Dass die Grünflächenziffer ein umweltpolitisches Ziel verfolgt und ihr auch eine ästhetische bzw. siedlungsgestalterische Funktion zukommt, ändert – wie gesehen (E. 3.4.4) – nichts an deren entscheidungswesentlichen nutzungsplanerischen Gehalt. Bei Art. 36 Abs. 1 E-BZO 2023 handelt es sich um eine planungsrechtliche Festlegung im Sinne von § 234 PBG.

E. 3.4.6

Sodann ist von einer nicht bloss geringfügigen Abweichung von der künftigen Planung und damit von einer negativen Präjudizierung im Sinne von § 234 PBG auszugehen. Die Bauherrschaft ging in ihrer Baueingabe – bei einer Grundstücksfläche von 1'010 m² – von einem Versiegelungsanteil von 49,9 % aus (VB.2023.00573 act. 9/11.19). Damit lag gemäss dieser Berechnung eine Unterschreitung der künftig einzuhaltenden Grünflächenziffer um ca. 10 % vor, und nicht – wie das Baurekursgericht festhielt – eine solche um ca. 15 %. Zutreffend erwog das Baurekursgericht hingegen – unter Verweis auf § 257 Abs. 2 PBG –, die der Grünflächenziffer zugerechnete Abstellfläche im Süden des geplanten Gebäudes müsse zusätzlich abgezogen werden, womit eine Unterschreitung von weiteren mindestens 5 % resultiere (VB.2023.00573/VB.2023.00582 act. 4 E. 6.4). Mithin liegt eine Abweichung von ca. 15 % bzw. ca. 150 m² vor (vgl. VB.2023.00582 act. 2 Ziff. 16). Entsprechend den Erwägungen des Baurekursgerichts ist diese "Abweichung von über 100 m²" deutlich erkennbar und nicht bloss untergeordnet (VB.2023.00573/VB.2023.00582 act. 4 E. 6.4). Dass die vorgesehene Umgebungsgestaltung nach Auffassung der Bauherrschaft auch ohne die Anwendung der Grünflächenziffer noch "mehrheitlich grün" sei (VB.2023.00582 act. 2 Ziff. 16), spielt

dementsprechend keine Rolle. Es handelt sich um eine mehr als geringfügige Abweichung von der künftigen Planung – mit sichtbaren Folgen für die Umgebung. Die planerische Zielsetzung wird durch das geplante Bauvorhaben in erheblicher Weise negativ präjudiziert, weshalb sich die negative Voranwendung auch im Rahmen der gebotenen Gesamtbetrachtung sowie unter Nachachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips als zulässig erweist.

E. 3.4.7

Die Bauherrschaft dringt mit ihrer Rüge nicht durch.

E. 4.1

Zusammenfassend erweisen sich die Beschwerden als unbegründet und sind abzuweisen.

E. 4.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten je hälftig der Stadt Wädenswil und – solidarisch für die Hälfte haftend – der Bauherrschaft aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Ein Anspruch auf Parteientschädigung steht den Parteien bei diesem Ergebnis von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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