

(Bestätigt mit VB.2019.00739 vom 19. März 2020.)

Die Rekurrentin beabsichtigte auf dem in der Wohnzone W3.5 sowie im Perimeter des privaten Gestaltungsplans «S.» gelegenen Baugrundstück die Erstellung einer Arealüberbauung, welche ein Wohn- und Geschäftshaus, ein Alters- und Pflegezentrum sowie sechs Mehrfamilienhäuser mit einer gemeinsamen Tiefgarage umfassten sollte. Geplant waren total 291 Miet-, 94 Alters- und 40 Pflegewohnungen. Die Alters- und Pflegewohnungen waren in den Gebäuden 5A/5B vorgesehen und sollen durch die S. AG betrieben werden. Mit baurechtlichem Entscheid vom 11. März 2019 erteilte die Vorinstanz dem Projekt grundsätzlich die baurechtliche Bewilligung, verweigerte diese jedoch in Bezug auf die projektierte Nutzung der Gebäude 5A und 5B als Alters- und Pflegezentrum.

Aus den Erwägungen:

4. Die Vorinstanz begründet ihre Verweigerung der Nutzung der Gebäude 5A und 5B als Alters- und Pflegezentrum im Wesentlichen damit, dass in der Zone W3.5 «S.» gemäss Ziff. 5.6 BZO ein Wohnanteil von 75 % vorgeschrieben sei. Dieser Wohnanteil gelte für jedes einzelne Gebäude. Betreutes Alterswohnen und der Betrieb eines Pflegeheims wiesen den Charakter eines Dienstleistungsbetriebs auf. Dieser könne nicht der Wohnnutzung zugerechnet werden. Dadurch werde der vorgeschriebene Wohnanteil unterschritten, weshalb die projektierte Nutzung der Gebäude 5A/5B als Alters- und Pflegezentrum nicht bewilligungsfähig sei. Die unzulässige Nutzungsweise beschlage rund einen Drittel des gesamten für die Wohnnutzung projektierten Bauvorhabens. Das Bauprojekt widerspreche insoweit auch dem Gestaltungsplan und damit Ziff. 5.7 BZO, wonach die prioritäre Nutzung Wohnen sei.

5.1 Die Vorinstanz bringt im Einzelnen vor, sie anerkenne, dass den Alterswohnungen nicht per se die Wohnnutzung abzusprechen sei. So heisse es im angefochtenen Beschluss auch nur, dass «betreutes Alterswohnen» den Charakter eines Dienstleistungsbetriebs aufweise. Es gehe bezüglich der Alterswohnungen auch nicht darum, dass deren Bewohner nicht von einer externen Spitex Pflegeleistungen beziehen sollten. Es stünden vorliegend jedoch die projektierten Alterswohnungen im betrieblichen und baulichen Zusammenhang mit dem Pflegezentrum und den Pflegewohnungen. Aufgrund der Bauunterlagen sei daher eine scharfe Abgrenzung nicht möglich. Die Vorinstanz habe daher die Alters- und Pflegewohnungen im betrieblichen Gesamtzusammenhang des Pflegezentrums gesehen. Die gesamte Fläche der Alterswohnungen wie auch der Pflegewohnungen und die dazugehörigen Dienstleistungsflächen seien daher nicht der Wohnnutzung im Sinne der BZO zugerechnet worden. (...)

5.2 Wohnzonen sind gemäss § 52 Abs. 1 PBG in erster Linie für Wohnbauten bestimmt. In diesen Zonen kommt dem Wohnen der Vorrang zu, was sich nicht nur im eigentlichen Zonenzweck äussert, sondern auch in der

Ausgestaltung und der Lage der Zone, aber auch in der Bauweise und der Nutzung der Bauten sowie in einem weitgehenden Immissionsschutz (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., 2019, Bd. 2, S. 974). Zweck von § 52 Abs. 1 PBG ist es in erster Linie, der Zweckentfremdung von Wohnraum entgegenzusteuern (VGr, 19. August 2015, VB.2015.00001, E. 2.2; VGr, 11. Juli 2013, VB.2013.00289, E. 4.1).

Der Begriff der «Wohnbauten», für welche gemäss § 52 Abs. 1 PBG Wohnzonen in erster Linie bestimmt sind, schliesst auch diejenigen Bauten ein, die zum Wohnen nötig sind bzw. dazu gebraucht werden. Neben den eigentlichen Wohnräumen gehören dazu etwa auch Garagen, Fahrradunterstände oder Gartenhäuser. Eine Wohnbaute dient dann dem Wohnen, wenn sie bestimmungsgemäss dem wohnbezogenen Aufenthalt von Menschen dienen soll. Dies trifft nicht nur auf gewöhnliche Wohnhäuser mit Wohnungen zu, sondern etwa auch auf Unterkünfte für Asylsuchende (VGr, 11. Juli 2013, VB.2013.00289, E. 4.2 m.w.H. auch auf die Rechtsprechung in anderen Kantonen; BRKE IV Nr. 0051/2003 vom 3. April 2003; BRKE III Nr. 75/2004 vom 19. Mai 2004), aber auch etwa auf Kindertagesstätten (BGr, 6. September 2010, 1C_148/2010, E. 2.2.5) und fraglos auch auf Alterswohnungen, bei welchen allfällig bezogene Spitexleistungen – sei es, dass diese von einer Spitex-Institution ausserhalb oder innerhalb des gleichen Gebäudes bezogen werden – eine höchstens untergeordnete Rolle spielen. Es handelt sich hierbei in erster Linie um auf die Bedürfnisse betagter Menschen zugeschnittene Wohnungen, welche diesen Menschen zum dauernden wohnbezogenen Aufenthalt dienen.

Es kann damit festgehalten werden, dass die Alterswohnungen zur für Wohnzwecke genutzten Geschossfläche zu zählen sind. Dass die Alterswohnungen aufgrund der Bauunterlagen nicht vom Pflegeheim abgrenzbar sein sollen, erweist sich beim Blick in dieselben als nicht nachvollziehbar. Auch beim erstellten Bau wird die räumliche Trennung erkennbar sein.

5.3 Auch ein Pflegeheim dient dem wohnbezogenen Aufenthalt von Menschen, wobei hier die angebotene Pflegedienstleistung einen wesentlichen Bestandteil des Wohnens dieser Bewohner bzw. die Inanspruchnahme der Pflegedienstleistungen eine wesentliche Bedingung für die Vermietung dieser Wohnungen darstellt. Umgekehrt sind die Bewohner von Pflegeheimen aber auch auf die entsprechenden Pflegedienstleistungen angewiesen, um den wohnbezogenen und dauernden Aufenthalt überhaupt wahrnehmen zu können. Die Dienstleistungen eines Pflegeheims gehen in der Regel denn auch nicht darüber hinaus, älteren, in der Selbstversorgung eingeschränkten Personen das Wohnen zu ermöglichen, und dienen allein diesem Zweck. Anders verhält sich dies etwa in Spitälern, wo die Pflegedienstleistung nicht dem Wohnen, sondern dem Heilungszweck dient, gleich aber etwa in einem Heim für geistig oder körperlich behinderte Menschen oder in einem Kinderheim. Dauernd auf Pflegedienstleistungen angewiesenen Menschen kann kaum abgesprochen werden, dass sie an ihrem dauernden Aufenthaltsort wohnen. Hauptzweck ist in diesen Fällen das Wohnen und nicht die dazu benötigte Unterstützung bzw.

Dienstleistung. Die Heimfläche dient den Heimbewohnern wie eine normale Wohnung zum dauernden Aufenthalt. Es handelt sich deshalb auch bei einem Pflegeheim um eine Wohnnutzung. Gewisse, nicht der Wohnnutzung, sondern dem Betrieb des Pflegeheims dienende Flächen können bei enger Auslegung des Begriffs «Wohnnutzung» aber als zonenkonforme, nicht störende gewerbliche Nutzung gesehen werden. Dazu zählen Dienstleistungsflächen wie etwa die Zimmer des Pflegepersonals, die Cafeteria oder die Büroräumlichkeiten.

Der Ermessensspielraum, der den kommunalen Behörden bei der Anwendung ihres eigenen kommunalen Rechts zusteht, ist zwar, wie die Vorinstanz ausführt, in der Tat vergleichsweise gross. Dieser Grundsatz kommt jedoch nur dort zum Tragen, wo eine Ermessensausübung überhaupt angebracht ist bzw. sich nicht aufgrund des Gesetzmässigkeitsprinzips verbietet, wo also entweder der kommunale Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden bewusst einen Entscheidungsspielraum einräumen wollte oder wo sich aufgrund von unbestimmten Rechtsbegriffen, Unklarheiten oder Unvollständigkeiten die Auslegungsbedürftigkeit einer Norm ergibt. Ziff. 5.6 und Ziff. 5.7 BZO, auf welche sich die Vorinstanz beruft, lassen indessen keine Fragen bezüglich des Begriffs der Wohnnutzung offen. Die Definition des Begriffs der Wohnnutzung bestimmt sich nach Massgabe des kantonalen Rechts. Es rechtfertigt sich vorliegend auch keine enge Auslegung des Begriffs «Wohnen», welche es allenfalls erlauben würde, Pflegewohnungen nicht unter die Wohnnutzung zu subsumieren. Namentlich handelt es sich vorliegend nicht etwa um eine Kernzone, in welcher die BZO gemäss Ziff. 2.5 Abs. 1 zu Wohnzwecken lediglich «Wohnungen» zulässt und der Begriff des Wohnens im Hinblick auf den Zonenzweck entsprechend eng ausgelegt werden darf (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Bd. 2, S. 975 f.). (...)

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass Alters- wie Pflegewohnungen bzw. ein Pflegeheim als Wohnnutzung gelten und damit Geschossflächen im Sinne von Art. 5.6 Abs. 1 BZO zu Wohnzwecken nutzen. Für die enge Auslegung des Begriffs «Wohnzwecke» durch die Vorinstanz besteht kein Raum.