



G.-Nr. R4.2019.00054
BRGE IV Nr. 0124/2019

Entscheid vom 10. Oktober 2019

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Ersatzrichter Daniel Dittli, Baurichter Urs Hany, Gerichtsschreiber Christoph Forster

in Sachen **Rekurrentin**
B., [...]
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegner**
Gemeinderat X, [...]
vertreten durch [...]

betreffend Gemeinderatsbeschluss vom 11. März 2019; Baubewilligung bzw. teilweise Bauverweigerung für Überbauung S., [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 11. März 2019 erteilte der Gemeinderat X der B. die baurechtliche Bewilligung für die Überbauung S. auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 [...] in X und verweigerte diese in Bezug auf die projektierte Nutzung des Gebäudes 5A/5B als Alters- und Pflegezentrum.

Gleichzeitig wurden die kantonalen Bewilligungen gemäss der Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 31. Oktober 2018 eröffnet.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob die Rekurrentin mit Eingabe vom 17. April 2019 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich mit den folgenden Anträgen:

- "1. Es sei die vorinstanzliche teilweise Bauverweigerung, mit welcher der Rekurrentin die von ihr beantragte Errichtung und Nutzung der Gebäude 5A/5B verweigert wird, d.h. Dispositiv Ziff. 1 Abs. 1 des vorinstanzlichen baurechtlichen Entscheides, vollumfänglich aufzuheben und der Rekurrentin die Baubewilligung für die mit Baugesuch [...] beantragte Errichtung und Nutzung der Gebäude 5A/5B als Pflege- und Alterswohnungen zu erteilen.
2. Eventualiter sei Dispositiv Ziff. 1 Abs. 1 des vorinstanzlichen baurechtlichen Entscheides insoweit aufzuheben, als damit die Ausführung der durch den vorinstanzlichen baurechtlichen Entscheid erteilten Baubewilligung für das übrige Bauprojekt unter den Vorbehalt der Einreichung und Genehmigung eines angepassten Baugesuchs für die Gebäude 5A/5B einschliesslich der erforderlichen Abstellplätze für Fahrzeuge gestellt wird, und es sei die Ausführung der Baubewilligung für das übrige Bauprojekt infolgedessen ohne einen solchen Vorbehalt zu erlauben.
3. Subeventualiter sei die teilweise Bauverweigerung, d.h. Dispositiv Ziff. 1 Abs. 1 des vorinstanzlichen baurechtlichen Entscheides, aufzuheben und die Angelegenheit zur erneuten Entscheidung unter Ausstand des Gemeindepräsidenten der Vorinstanz [...] an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, einschliesslich MWST von 7,7%, zulasten des Rekursgegners."

C.

Mit Verfügung vom 18. April 2019 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 15. Mai 2019 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Rekursanträge 1, 3 und 4, soweit darauf einzutreten sei, sowie die Beurteilung von Antrag 2 in einem separaten Entscheid oder in einer separaten Dispositivziffer; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

E.

Mit Replik vom 7. Juni 2019 hielt die Rekurrentin an ihren Anträgen fest und stellte zusätzlich den prozessualen Antrag, dass der Antrag der Vorinstanz, wonach über Antrag 2 der Rekurrentin im Rahmen eines Teilentscheides oder in einer separaten Dispositivziffer zu entscheiden sei, abzuweisen sei, soweit darauf einzutreten sei. In ihrer Duplik vom 27. Juni 2019 hielt die Vorinstanz an ihren Anträgen fest.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrentin ist als Eigentümerin des streitbetroffenen Grundstücks und als Adressatin des angefochtenen Beschlusses im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ohne Weiteres zur Rekuserhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Das Baugrundstück Kat.-Nr. 1 liegt in der Wohnzone W3.5 gemäss der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO) sowie im Perimeter des privaten Gestaltungsplans U. Die Rekurrentin beabsichtigt darauf die Erstellung der Arealüberbauung S., welche ein Wohn- und Geschäftshaus, ein Alters- und Pflegezentrum sowie sechs Mehrfamilienhäuser mit einer gemeinsamen Tiefgarage umfasst. Geplant sind total 291 Miet-, 94 Alters- und 40 Pflegewohnungen. Die Alters- und Pflegewohnungen sind in den Gebäuden 5A/5B geplant und sollen durch die S. AG betrieben werden.

3.

Im baurechtlichen Entscheid vom 11. März 2019 erteilte die Vorinstanz dem Bauprojekt grundsätzlich die Bewilligung, verweigerte jedoch in Dispositivziffer 1 Abs. 1 die Bewilligung für die projektierte Nutzung der Gebäude 5A/5B als Alters- und Pflegezentrum. Die Vorinstanz stellte zudem die Ausführung des übrigen Bauprojekts unter den Vorbehalt der Genehmigung des in Bezug auf die unzulässige Nutzung als Alters- und Pflegezentrum angepassten Baugesuchs.

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 [...] 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 (act. 8, Rz 32). Die gesamte Fläche der Alterswohnungen wie auch der Pflegewohnungen und die dazugehörigen Dienstleistungsflächen seien daher nicht der Wohnnutzung im Sinne der BZO zugerechnet worden.

Einschränkend hält die Vorinstanz dann jedoch vernehmlassungsweise fest, dass jedenfalls der Betrieb des Pflegezentrums mit 40 Pflegewohnungen gegen die Nutzungsvorschriften bzw. den vorgeschriebenen Wohnanteil der BZO verstosse. Der Vorinstanz komme bei der Frage, was der Wohnnutzung zugeordnet werde, ein erheblicher Entscheidungsspielraum zu. Die Vorinstanz hält dazu unter Verweis auf Art. 14 ff. des Raumplanungsgesetzes (RPG) fest, dass der Begriff der Wohnzone nicht vom Bundesrecht bestimmt werde. Die (kantonale) Bestimmung gemäss § 52 PBG bestimme, dass Wohnzonen gemäss Abs. 1 in erster Linie für Wohnbauten bestimmt und gemäss Abs. 3 mässig störende Betriebe in den Wohnzonen gestattet seien, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulasse. Die BZO der Gemeinde X bestimme, dass in allen Wohnzonen nicht störende Betriebe

zulässig seien (Ziff. 5.5 Abs. 1 BZO). Zudem unterscheide die kommunale BZO zwischen Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung und solchen, in welchen auch mässig störende Betriebe zulässig seien (Ziff. 5.5 Abs. 2 und 3 BZO). Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts seien Gemeinden in Sachbereichen autonom, wo das kantonale Recht diese nicht abschliessend ordne, sondern teilweise oder ganz der Gemeinde zur Regelung überlasse und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräume. Auch bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des kantonalen Rechts komme der Vorinstanz eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu, wenn der erstinstanzliche Vollzug des kantonalen Rechts der Gemeinde übertragen sei und zudem die Art der geregelten Materie für ein kommunales Selbstbestimmungsrecht Raum lasse.

§ 52 PBG enthalte den unbestimmten Rechtsbegriff "Wohnzone". Es lasse sich zwar nicht von der Hand weisen, dass auch bei einem Pflegeheim bezüglich dessen Bewohner eine mit der gewöhnlichen Wohnnutzung vergleichbare Nutzungsweise vorliege, doch stelle ein Pflegeheim samt dazugehörigen Einrichtungen einen Dienstleistungsbetrieb dar und diene den Angestellten nicht zur Wohnnutzung. Eine gemischte Nutzweise mit Pflegeheim und Alterswohnungen sei jedoch nicht dem Wohnanteil anzurechnen, da Ziff. 5.7 BZO eine prioritäre Nutzung zum Wohnen verlange. Die zutreffende, ohne Weiteres vertretbare und durch die Gemeindeautonomie geschützte Auslegung von Ziff. 5.7 in Verbindung mit Ziff. 5.6 BZO ergebe damit, dass der Betrieb des Pflegeheims mit den 40 Pflegewohnungen nicht als Wohnnutzung im Sinne der genannten Bestimmungen gelten könne.

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. Aufl., Wädenswil 2019, Bd. 2, S. 974). Zweck von § 52 Abs. 1 PBG ist es in erster Linie, der Zweckentfremdung von Wohnraum entgegenzusteuern (VB.2015.00001 vom 19. August 2015, E. 2.2; VB.2013.00289 vom 11. Juli 2013, 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 (VB.2013.00289 vom 11. Juli 2013, 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 1C_148/2010 vom 6. September 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 (act. 9.13-9.16; act. 5.36; act. 14.4). Auch beim erstellten Bau wird die räumliche Trennung erkennbar sein (act. 5.16).

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 Pflegedienstleis-

tung 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.). Vielmehr handelt es sich bei der Wohnzone W3.5 [...], welche direkt an die [...] Zone für öffentliche Bauten und auf der anderen Seite an das Gemeindehaus angrenzt, um eine Zone, die einen minimalen Anteil der für Wohnzwecke genutzten Geschossfläche von jedenfalls 75 % verlangt und damit neben dem Wohnen auch Flächen für nicht störende Betriebe vorsieht

(Ziff. 5.6 Abs. 1 BZO). Der kommunale Gesetzgeber hat nicht zuletzt für das Areal U. bei dessen Einzonung eine Arealüberbauung mit entsprechender Gestaltungsplanpflicht vorgesehen (Ziff. 5.7 BZO). Eine Arealüberbauung charakterisiert sich regelmässig durch grossvolumige, modernere Gebäude, in welchen neben gewöhnlichen Wohnungen auch Alters- und Pflegewohnungen untergebracht werden können, ohne den Charakter und Zweck der Zone zu beeinträchtigen bzw. gerade um das Areal mit der Durchmischung von jung bis alt aufzuwerten.

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.

Damit würde das Bauprojekt selbst die in der Auslegung der Vorinstanz gemäss BZO geforderte Wohnnutzung von 75 % *pro Gebäude* (act. 13 Rz 20 und act. 14.3) erfüllen. Der Rekurs ist schon aus diesem Grunde gutzuheissen. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, bezieht sich der in der BZO geforderte Mindestwohnanteil jedoch nicht auf jedes einzelne Gebäude.

6.1.

Die Rekurrentin ist der Meinung, dass Ziff. 5.7 BZO, welche Bestimmung eine Gestaltungsplanpflicht für die Wohnzone W3.5 [...] vorschreibt und gleichzeitig festhält, dass prioritäre Nutzung das Wohnen sei, Ziff. 5.6 BZO vorgehe. Es müsse daher auf dem Areal U. lediglich eine mehrheitliche, also über 50%ige Wohnnutzung eingehalten werden, welche auch nicht in jedem einzelnen Gebäude, sondern über das ganze Areal gesehen eingehalten werden müsse (act. 2, Rz 36).

Die Vorinstanz hingegen vertritt die Auffassung, Ziff. 5.6 BZO schreibe vor, dass in Wohnzonen ohne Gewerbeerleichterung, wozu auch die Wohnzone W3.5 gehöre, die für Wohnzwecke genutzte Geschossfläche mindestens 75 % betragen müsse. Für die Wohnzone W3.5 [...] schreibe Ziff. 5.7 BZO als prioritäre Nutzung das Wohnen vor, womit die kommunale BZO zum Ausdruck bringe, dass das gesamte in der Wohnzone W3.5 gelegene Areal

mit der Wohnnutzung dienenden Gebäuden bebaut werden solle. Es solle mithin nicht eine Bebauung entstehen, in welcher einzelne Gebäude für nicht störende (Dienstleistungs-)Betriebe entstünden. Es heisse denn auch im erläuternden Bericht zum privaten Gestaltungsplan, dass die Rekurrentin das Areal als "hochwertige Wohnüberbauung mit einem geringen Gewerbeanteil" entwickeln wolle. Im Richtprojekt werde ebenfalls betont, dass es sich beim Areal U. um eine Wohnsiedlung handle. Im Erdgeschoss seien daher in erster Linie Wohnungen angesiedelt; zur R.-Strasse hin und entlang des Vorplatzes seien im Erdgeschoss Dienstleistungsflächen wie Büro, Kleingewerbebetriebe etc. geplant. Hieraus erhelle, dass die Vorinstanz Ziff. 5.7 BZO immer so verstanden habe, dass sich die prioritäre Wohnnutzung auf die gesamte Wohnüberbauung der Wohnzone W3.5 mit der Gestaltungsplanpflicht beziehe, womit sämtliche Gebäude des vom Gestaltungsplan erfassten Areals Wohnzwecken dienen müssten. Ziff. 5.7 BZO statuiere daher entgegen der Meinung der Rekurrentin nicht eine Erleichterung der erforderlichen Wohnanteils nach Ziff. 5.6 BZO, sondern im Gegenteil eine Erschwerung, indem in sämtlichen Gebäuden der Wohnanteil mindestens 75 % betragen müsse. Entsprechend habe auch keine Veranlassung bestanden, diese Auslegung von Ziff. 5.7 BZO ausdrücklich in die Bestimmungen des privaten Gestaltungsplans U. aufzunehmen, da die zulässige Nutzweise durch die kommunale BZO verbindlich und den Gestaltungsplanvorschriften übergeordnet bereits abschliessend festgelegt sei. Die Formulierung "Prioritäre Nutzung ist Wohnen" sei ein unbestimmter Rechtsbegriff des autonomen kommunalen Rechts. Dem Baurekursgericht stehe daher nur eine beschränkte Überprüfungsbefugnis zu, während den zuständigen Gemeindebehörden bei deren Auslegung ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukomme, so dass das Baurekursgericht eine vertretbare Auslegung zu akzeptieren habe (act. 8, Rz. 23 ff.).

6.2.

Wie bereits erwähnt (Erw. 5.3), geht die Vorinstanz in der Einschätzung ihres Beurteilungsspielraums bei der Auslegung des Begriffs "Wohnnutzung" fehl.

Auslegungsspielraum lässt die kommunale BZO hingegen bezüglich des Verhältnisses zwischen Ziff. 5.6 BZO, welche eine Wohnnutzung von 75 % für alle Wohnzonen ohne Gewerbeerleichterung vorschreibt, und Ziff. 5.7 BZO, welche vorschreibt, dass die Wohnnutzung auf dem in der Wohnzo-

ne W3.5 gelegenen Areal U. prioritär sei. Zwar kommt dem Baurekursgericht als Rekursbehörde bezüglich der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des kommunalen Rechts sowie bei Ermessensentscheiden gestützt auf kommunales Recht nur eine beschränkte Überprüfungsbefugnis zu, was bedeutet, dass den zuständigen kommunalen Behörden bei der Auslegung ein erheblicher Beurteilungsspielraum zusteht. Indes hat das Baurekursgericht lediglich vertretbare Auslegungen zu respektieren, was vorliegend nicht der Fall ist (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 59 f.). Der Gemeindeautonomie kommt zudem nicht einfach ein allgemeiner Vorrang gegenüber anderen verfassungsrechtlichen Garantien zu. Das Baurekursgericht hat daher im konkreten Einzelfall den auf dem Spiel stehenden Interessen, also auch dem Rechtsschutzbedürfnis der Rekurrentin, verstärkt Rechnung zu tragen. Es ist zwischen der Gemeindeautonomie und dem Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz (Art. 77 Abs. 1 der Kantonsverfassung [KV] bzw. Art. 29a der Bundesverfassung [BV]) aufgrund der Interessenlage im Einzelfall praktische Konkordanz herzustellen (Donatsch, § 20 Rz. 67).

Gemäss dem Wortlaut von Ziff. 5.6 Abs. 1 BZO gilt, dass grundsätzlich für alle Wohnzonen ohne Gewerbeerleichterung, zu welchen auch die Wohnzone W3.5 [...] gehört, die für Wohnzwecke genutzte Geschossfläche mindestens 75 % betragen muss (Abs. 1). Weder aus dem Wortlaut von Ziff. 5.7 BZO noch aus der Systematik der BZO lässt sich hingegen entnehmen, dass die Mindestquote zur Wohnnutzung auf dem Areal U. für jedes einzelne Gebäude gelten sollte. Der unklare Wortlaut in Ziff. 5.7 BZO ("Prioritäre Nutzung ist Wohnen") kann aufgrund der Systematik, aus welcher hervorgeht, dass Ziff. 5.7 BZO als *lex specialis* zu Ziff. 5.6 BZO gilt, so verstanden werden, dass eine im Gestaltungsplan festgesetzte Wohnnutzung über das Areal gesehen mehr als 50 % der Geschossflächen betragen muss. Vorliegend wurde im Gestaltungsplan jedoch keine solche Wohnquote festgesetzt, womit wenigstens die Auslegung der Vorinstanz als vertretbar erscheint, dass die allgemeine Mindestquote von Ziff. 5.6 BZO (75 % Wohnnutzung) greift. Nicht vertretbar ist hingegen die Auslegung der Vorinstanz, dass die Mindestquote gemäss Ziff. 5.6 BZO beim Areal U. für jedes einzelne Gebäude gelten sollte. Dafür, dass die Wohnquote nicht für jedes einzelne Gebäude gilt, spricht auch der Wortlaut von Ziff. 5.7 BZO, welcher einzig Vorschriften für das gesamte Gestaltungsplangebiet, in keiner Art und Weise jedoch für einzelne Gebäude in

diesem beschreibt. Der kommunale Gesetzgeber wollte mit der offenen Regelung der Wohnanteilsvorschrift in Ziff. 5.7 BZO wohl viel eher Raum lassen, um im Gestaltungsplan für das Areal U. allenfalls auch einen tieferen Wohnanteil festzulegen, wobei das Areal mit der Vorschrift, dass die Wohnnutzung prioritär sei, den Charakter eines Wohnquartiers nicht verlieren sollte. Hätte der kommunale Gesetzgeber für das Areal U. eine den Grundeigentümer stark einschränkende Wohnanteilsquote von 75 % *pro Gebäude* vorgesehen, hätte er dies in Ziff. 5.7 BZO so festgehalten.

Damit kann festgehalten werden, dass für das Areal U. eine Wohnanteilsquote von 75 % gilt. Die Auslegung der Vorinstanz, wonach diese Wohnanteilsquote für jedes einzelne Gebäude gelten soll, erweist sich hingegen weder als nachvollziehbar noch als vertretbar. Damit hält das Bauvorhaben die Wohnanteilsquote – selbst wenn die Pflegewohnungen als Dienstleistungsfläche gelten würden – ein (act. 2, Rz. 51; act. 5.36). Der Rekurs ist auch aus diesem Grunde gutzuheissen.

Zusammengefasst ist damit festzustellen, dass das Bauvorhaben die für Wohnzwecke mindestens zu nutzende Geschossfläche von 75 %, welche nicht für die einzelnen Gebäude, sondern für das gesamte Areal U. gilt, ohne Weiteres einhält. Für die in Dispositivziffer 1 Abs. 1 der Baubewilligung statuierte Verweigerung der projektierten Nutzung des Gebäudes 5A/5B als Alters- und Pflegezentrum besteht kein Raum. Dementsprechend ist Dispositivziffer 1 Abs. 1 der Baubewilligung in Gutheissung des rekurrentischen Hauptantrages aufzuheben und die Vorinstanz einzuladen, auch bezüglich dieser Nutzung die Baubewilligung unter den allenfalls erforderlichen Nebenbestimmungen zu erteilen, sofern die Nutzung auch den übrigen einschlägigen, allenfalls noch nicht geprüften Vorschriften entspricht. Nicht erforderlich ist sodann die ergänzende Einreichung eines "der zulässigen Nutzungsweise" angepassten Baugesuches betreffend die erforderlichen Abstellplätze für das Gebäude 5A/5B, sondern die – bislang zufolge unzutreffender Verneinung einer Wohnnutzung offenbar noch nicht abschliessend vorgenommene – erstinstanzliche Beurteilung der von der Rekurrentin eingereichten Berechnung der Abstellplätze für das Alters- und Pflegezentrum durch die Vorinstanz. In diesem Sinne sind die Akten zur weiteren Behandlung an die Vorinstanz zurückweisen.

7.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Vorinstanz aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 1'000.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 3 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 6'000.-- festzusetzen.

7.2.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Vorliegend sind die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Umtriebsentschädigung erfüllt. Demnach ist der Rekurrentin zulasten der Vorinstanz eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 2'000.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.bau-rekursgericht-zh.ch).

Demgegenüber entfällt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an die Vorinstanz ausgangsgemäss von vornherein.

8.

Der vorliegende Entscheid stellt einen Zwischenentscheid dar. Dessen Anfechtbarkeit richtet sich sinngemäss nach Art. 91-93 des Bundesgerichtsgesetzes (§ 19a Abs. 2 VRG).

[...]