

LGVE 2023 IV Nr. 6

Instanz: Kantonsgericht
Abteilung: 4. Abteilung
Rechtsgebiet: Bau- und Planungsrecht
Entscheiddatum: 29.03.2022
Fallnummer: 7H 21 78
LGVE: 2023 IV Nr. 6
Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Leitsatz

Auslegung von § 158 PBG. Voraussetzungen für die Anwendung von § 158 Abs. 3 PBG.

Gesetzesartikel: § 158 Abs. 1 PBG, § 158 Abs. 3 PBG.

Heruntergeladen von «https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10950».

Die vorliegende Ausgabe des Entscheides ist typografisch aufbereitet. Die Aufbereitung findet automatisch statt und wird nicht überprüft, weshalb diese Fassung des Entscheides Fehler (insbesondere Auslassungen) aufweisen kann. Es wird keine Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung übernommen. Wer Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung benötigt, sei hiermit auf die amtliche Ausgabe des Entscheids (abrufbar unter der vorstehenden Internetadresse) verwiesen.

Entscheid

Sachverhalt

A. B. _____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. D. _____, Grundbuch (GB) C. _____. Dieses Grundstück ist überbaut mit einem Mehrfamilienhaus. Im Erdgeschoss befinden sich Büroräumlichkeiten. Das nördlich gelegene Grundstück Nr. F. _____, GB C. _____, steht im Eigentum der A. _____ AG. Es ist durch die Strasse auf dem Grundstück Nr. H. _____, GB C. _____, vom Baugrundstück getrennt.

Am 25. September 2019 reichte B. _____ der Stadt C. _____ ein Baugesuch ein. Das Baugesuch umfasste zur Hauptsache die Umnutzung von Büroräumlichkeiten zu zwei 4 ½-Zimmer-Wohnungen im Erdgeschoss, Anpassungen der Fassaden, einen Balkonausbau bei der neuen Wohnung West, eine Nutzungsänderung der Kellerräume und eine Nutzungsänderung des Tankraumes in einen Veloabstellraum mit einer Zugangsrampe aussen. Innert Frist erhob die A. _____ AG Einsprache gegen das Bauvorhaben.

B. Am 14. August 2020 liess B. _____ geänderte Pläne einreichen. Hauptsächlich verzichtete er auf den Ausbau des bestehenden Tankraums in einen Velokeller und die dazugehörige Velorampe. Die Veloabstellplätze waren neu im bestehenden Kellerzugang und der ehemaligen Dunkelkammer vorgesehen. Im Weiteren wurde neu ein Kleinkinderspielplatz ostseitig des Gebäudes auf dem Baugrundstück und ein gemeinsamer Spielplatz zwischen den beiden Gebäuden auf Grundstück Nr. I. _____, GB C. _____ und dem Baugrundstück geplant. Zum Nachweis reichte B. _____ einen Dienstbarkeitsvertrag ein, mit dem sich die Eigentümer der Grundstücke Nrn. I. _____ und D. _____ je ein Mitbenützungsrecht am auf dem anderen Grundstück liegenden Teil des bereits bestehenden Kinderspielplatzes einräumten.

Die zuständige Dienstabteilung sandte der Einsprecherin, der A. _____ AG, diese geänderten Unterlagen zu. Die A. _____ AG hielt vollumfänglich an ihrer Einsprache fest.

Mit Entscheid vom 1. März 2021 bewilligte die Baudirektion der Stadt C. _____ das Baugesuch unter Bedingungen und Auflagen. Die öffentlich-rechtliche Einsprache wies sie ab, soweit sie nicht erledigt erklärt bzw. in einzelnen Punkten gutgeheissen wurde. Bezüglich der privatrechtlichen Einsprachepunkte wurden die Parteien an den Zivilrichter verwiesen.

C. Dagegen liess die A. _____ AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht einreichen und beantragen, der Entscheid der Stadt C. _____ vom 1. März 2021 sei aufzuheben und die Baubewilligung sei zu verweigern, eventualiter sei die Sache zur Neu beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.

Der Beschwerdegegner liess die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Die Stadt C. _____, Baudirektion, schloss in ihrer Vernehmlassung auf Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Replikweise liess die A. _____ AG ihre beschwerdeweise gestellten Anträge erneuern. Die Stadt C. _____ sowie B. _____ verzichteten auf eine Duplik.

Aus den Erwägungen:

4.

4.1. Die Beschwerdeführerin macht im Weiteren geltend, dass die ausgewiesene Spielfläche nicht den gesetzlichen Vorgaben entspreche. Sie rügt in diesem Zusammenhang eine falsche Rechtsanwendung der Vorinstanz. Durch die geplante Umnutzung würden zwei Wohnungen neu geschaffen, weshalb entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht § 158 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735), sondern § 158 Abs. 1 PBG zur Anwendung käme. Bei der Berechnung der Spiel- und Freizeitflächen seien zudem sämtliche Wohnungen zu berücksichtigen. Darüber hinaus sei der eingereichte Umgebungsplan vom 17. Dezember 2020 ungenügend. Im Plan werde die Gestaltung der Spiel- und Freizeitflächen nicht dargestellt. Aus diesen Gründen verfüge das geplante Projekt nicht über die notwendigen Spielplatzflächen und sei nicht bewilligungsfähig. Mindestens hätte jedoch eine Ersatzabgabe erhoben werden müssen.

4.2. In ihrer Vernehmlassung macht die Vorinstanz geltend, dass es sich vorliegend um einen Umbau handle und entsprechend § 158 Abs. 3 PBG anwendbar sei. Bei erheblichen Änderungen an bestehenden Wohnbauten und Überbauungen seien Spielplätze und Freizeitanlagen zu erstellen, soweit es die örtlichen Verhältnisse zulassen. Für diesen Fall sei auch keine Ersatzabgabe geschuldet. Bei der vorliegend geplanten Umnutzung könnten aufgrund der örtlichen Verhältnisse keine zusätzlichen Spiel- und Freizeitflächen erstellt werden. Es sei jedoch eine gemeinsame Lösung mit der Nachbarschaft angestrebt worden, die in Form eines Dienstbarkeitsvertrags festgehalten worden sei. Auf dem bestehenden Spielplatz seien bereits ausreichend Spielplatzelemente vorhanden, die die Fläche als Spiel- und Freizeitfläche erkennbar machen würden.

Der Beschwerdegegner äussert sich im Wesentlichen gleich wie die Vorinstanz und stützt seine Ausführungen auf dieselbe Bestimmung. Zusätzliche Spiel- und Freizeitflächen seien für das geplante Projekt nur zu erstellen, wenn dies die örtlichen Verhältnisse zulassen. Sofern dies nicht der Fall sei, sei auch keine Ersatzabgabe zu leisten. Die Vorinstanz habe zutreffend festgestellt, dass das Grundstück bereits dicht bebaut sei und entsprechend die örtlichen Verhältnisse es nicht zulassen, weitere Spielflächen auf dem Grundstück zu erstellen.

4.3.

4.3.1. Gemäss § 158 Abs. 1 PBG ist der Bauherr verpflichtet, bei Wohnbauten und Überbauungen mit sechs und mehr Wohnungen genügend besonnte und abseits des Verkehrs liegende Spielplätze und andere Freizeitanlagen zu erstellen. Verunmöglichen die örtlichen Verhältnisse die Erstellung der erforderlichen Spielplätze und anderer Freizeitanlagen oder stehen der Erstellung solcher Anlagen ausnahmsweise andere Gründe entgegen, hat der Bauherr eine angemessene Ersatzabgabe zu entrichten (§ 159 Abs. 1 PBG). Demgegenüber sieht § 158 Abs. 3 PGB bei erheblichen Änderungen an bestehenden Wohnbauten und Überbauungen mit sechs und mehr Wohnungen vor, dass Spielplätze und Freizeitanlagen zu schaffen sind, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen. In diesem Fall besteht grundsätzlich keine Pflicht zur Leistung von Ersatzabgaben (Erläuterungen PBG, 2020, Erläuterung zu § 159 Abs. 1, mit Hinweis auf die Botschaft vom 12.8.1986 [B 119] in: Verhandlungen des Grossen Rates 1986, S. 784).

4.3.2. Das Gesetz äussert sich nicht ausdrücklich zum vorliegenden Fall, in dem zwei Büroräumlichkeiten in Wohnraum umgenutzt werden sollen und dadurch die Schwelle von sechs oder mehr Wohnungen zur Erstellungspflicht von Spielplatz- und anderen Freizeitanlagen überschritten wird.

Es gilt daher, die Absätze 1 und 3 von § 158 PBG mittels Auslegung in Relation zu setzen. Ziel der Auslegung einer Norm ist es, deren Sinngehalt zu ergründen. Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen die grammatikalische, die historische, die zeitgemässe, die systematische und die teleologische Auslegungsmethode. Dabei wird von der Lehre und Rechtsprechung der sog. Methodenpluralismus bejaht, wonach keiner Auslegungsmethode ein grundsätzlicher Vorrang zukommt. 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 Verständnis-methode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis (zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 175 ff; BGE 142 V 306 f.).

4.3.3. § 158 PBG lautet wie folgt:

- ¹ Bei Wohnbauten und Überbauungen mit sechs und mehr Wohnungen hat der Bauherr auf privatem Grund genügend besonnte und abseits des Verkehrs liegende Spielplätze und andere Freizeitanlagen zu erstellen. Sie sind ihrem Zweck dauernd zu erhalten.
- ² Die Grösse der Spielplätze und der Freizeitanlagen beträgt mindestens 15 m² pro Wohnung, die drei oder mehr Zimmer aufweist.
- ³ Bei erheblichen Änderungen an bestehenden Wohnbauten und Überbauungen mit sechs und mehr Wohnungen sind Spielplätze und Freizeitanlagen zu

schaffen, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen.

- ⁴ Nach Möglichkeit sind gemeinsame, mehreren Bauten dienende Spielplätze und Freizeitanlagen zu erstellen.

Bereits aus dem Wortlaut ergibt sich, dass Abs. 3 bei Änderungen an einem bestehenden Gebäude Anwendung findet und Abs. 1 im Umkehrschluss bei neu zu erstellenden Gebäuden anwendbar ist (Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 879). Gemäss Botschaft B 119 zum PBG sollte mit Abs. 3 neu eine Verpflichtung eingeführt werden, wonach gemäss Wortlaut des Entwurfs «bei bestehenden Wohnbauten und Überbauungen Spielplätze und Freizeitanlagen zu schaffen sind, soweit ein Bedürfnis besteht und die örtlichen Verhältnisse es zulassen» (B 119, a.a.O, S. 784). Zu berücksichtigen gilt es hierbei jedoch, dass die Botschaft noch auf dem zitierten Wortlaut des Entwurfs zum PBG beruhte (GR 1986, S. 858). Dieser ursprüngliche Entwurf wurde zur heute geltenden Fassung «bei erheblichen Änderungen an bestehenden Wohnbauten und Überbauungen mit sechs und mehr Wohnungen sind Spielplätze und Freizeitanlagen zu schaffen, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen» abgeändert (Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern 1989 [GR 1989], S. 120). Diese Anpassung ist als Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Regierungsrates (GR 1986, S. 858) bzw. als Konkretisierung der unbestimmten Voraussetzung «soweit ein Bedürfnis besteht» zu verstehen. Nach der Entwurfsfassung hätte eine grundsätzliche Pflicht für sämtliche Wohnbauten zur Erstellung von Spielplätzen und Freizeitanlagen bestanden (sofern ein Bedürfnis bestanden und die örtlichen Verhältnisse es zugelassen hätten). Nach der in Kraft getretenen und aktuell geltenden Fassung besteht eine solche Pflicht bei bestehenden Wohnbauten nur, wenn daran «erhebliche Änderungen» vorgenommen werden, die abstrakte Grösse von sechs Wohnungen erreicht oder überschritten wird und die örtlichen Verhältnisse die Erstellung von Spiel- und Freizeitflächen zulassen. Der Begriff der Änderung im PBG ist zudem ein einheitlicher und stimmt mit demjenigen von § 178 PBG überein (vgl. ausdrücklich für den Begriff der Änderung nach § 157 Abs. 3 PBG: Erläuterungen PBG, 2020, Erläuterung zu § 157 Abs. 2). Die vorliegend strittige geplante Nutzungsänderung und der Umbau sind somit als Änderungen zu qualifizieren und unter § 158 Abs. 3 PBG zu subsumieren.

4.3.4. Ferner deutet der Wortlaut von § 158 Abs. 3 PBG zunächst daraufhin, dass die Pflicht zur Errichtung von Spielplätzen und Freizeitanlagen erst besteht, wenn bereits eine Wohnbaute mit sechs und mehr Wohnungen besteht und daran Änderungen geplant sind, und nicht wenn – wie hier – eine Umnutzung dazu führt, dass die Wohnbaute neu genau sechs Wohnungen aufweist. Die abstrakte Festlegung bestimmter baulicher Massnahmen ab sechs oder mehr Wohnungen findet sich auch in anderen Bestimmungen (§ 154a Abs. 1 PBG [Aussengeschoss- und Umgebungsflächen]; § 157 Abs. 3 PBG [angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse der Behinderten]). Diese abstrakte Grösse zeigt den gesetzgeberischen Willen, wonach ab einer bestimmten Anzahl Wohnungen das grundsätzliche Bedürfnis nach bestimmten zusätzlichen Anlagen besteht. Demnach sind diese Bedürfnisse zu berücksichtigen, sobald die abstrakt festgelegte Grösse erreicht wird. Folglich besteht auch bei der vorliegend geplanten Umnutzung der Büroräume in zwei Wohnungen,

womit die Grösse von sechs Wohnungen erreicht wird, grundsätzlich die Pflicht zur Erstellung von Spielplatz- und Freizeitanlagen.

4.3.5. Insgesamt steht damit fest, dass es sich vorliegend um einen Anwendungsfall von § 158 Abs. 3 PBG handelt. Es bleibt zu prüfen, ob mit der geplanten Spiel- und Freizeitfläche dieser Bestimmung hinreichend Rechnung getragen wird.

4.4.

4.4.1. Die Beschwerdeführerin vertritt die Ansicht, dass die Vorinstanz die erforderliche Spielplatz- und Freizeitanlagengrösse falsch ermittelt hat. Da das Wohnhaus nach der projektierten Umnutzung neu über sechs Wohnungen verfügen würde, müsse die Spielplatz- und Freizeitanlagenfläche gestützt auf § 158 Abs. 2 PBG insgesamt 90 m² betragen. Die Vorinstanz hat demgegenüber die erforderliche Fläche einzig anhand der zwei neu zu erstellenden Wohnungen berechnet und legte die erforderliche Fläche auf 30 m² fest. Die momentan rund 52 m² messende Spielplatz- und Freizeitfläche genüge demnach den gesetzlichen Anforderungen.

4.4.2. § 158 Abs. 2 PBG verlangt, dass die Grösse der Spielplätze und Freizeitanlagen mindestens 15 m² pro Wohnung, die drei oder mehr Zimmer aufweist, beträgt. Die systematische Stellung dieser Norm und mithin der Aufbau des § 158 PBG deuten indes darauf hin, dass Abs. 2 lediglich im Zusammenhang mit Abs. 1 Anwendung findet, nicht hingegen in Fällen des Abs. 3.

Denn § 158 Abs. 1 PGB begründet die grundsätzliche Pflicht zur Erstellung von Spielplätzen und Freizeitanlagen. Demgegenüber besteht diese Pflicht bei erheblichen Änderungen an bestehenden Wohnbauten nur unter dem Vorbehalt, dass die örtlichen Verhältnisse dies zulassen (§ 158 Abs. 3 PBG in fine). Setzt man diesen Vorbehalt in Relation mit § 158 Abs. 1 PBG, der eine generelle Pflicht, ohne Ausnahme vorsieht, zeigt sich, dass bei § 158 Abs. 3 PBG ohnehin nur die Pflicht besteht, Spielplätze und Freizeitanlagen zu erstellen, soweit es die örtlichen Verhältnisse zulassen. Dies wird zusätzlich durch den Umstand verdeutlicht, dass im Fall von § 158 Abs. 3 PBG, wenn die örtlichen Verhältnisse die Erstellung der erforderlichen Flächen nicht zulassen, keine Ersatzabgabe nach § 159 PBG geschuldet ist (Erläuterungen PBG, 2020, Erläuterung zu § 159 Abs. 1 PBG; B 119, a.a.O., S. 784). Bei einer Änderung an einer bestehenden Baute, wo von vornherein weniger Planungsspielraum besteht, sollen demnach nicht in jedem Fall ein Spielplatz und andere Freizeitanlagen erstellt werden müssen, sondern nur unter Würdigung der örtlichen Verhältnisse. Ist die Errichtung von Spiel- und Freizeitanlagen gemäss § 158 Abs. 3 PBG nicht möglich, entfällt auch eine Entschädigungspflicht. Der Gesetzgeber hat damit offenbar dem Umstand Rechnung getragen, dass bei Umbauten aus Platzgründen oftmals nicht die gleichen Spiel- und Freizeitflächen realisierbar sind.

4.5. Im Ergebnis trifft den Beschwerdegegner somit für die vorliegend geplante Umnutzung eine Pflicht zur Erstellung von Spielplätzen und Freizeitanlagen in dem

Ausmass, in dem dies die örtlichen Verhältnisse zulassen (§ 158 Abs. 3 PBG).

4.6.

4.6.1. Entsprechend dem am 17. Dezember 2020 eingereichten Umgebungsplan beträgt die auf dem Baugrundstück ausgewiesene und bereits bestehende Spielfläche 52 m². Nicht berücksichtigt ist darin der Kleinkinderspielplatz auf der Ostseite des Gebäudes mit einer Fläche von 20 m². Inwiefern die örtlichen Verhältnisse die Ausscheidung einer grösseren Spiel- und Freizeitfläche ermöglichen würde, ist nicht ersichtlich (vgl. auch Luftbildaufnahme Geoportal). Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang zutreffend festgehalten, dass weitere Spielflächen auf dem Baugrundstück nicht erstellt werden können, weil das Grundstück bereits sehr dicht bebaut ist. Dies zeigt sich nicht zuletzt anhand der hohen ÜZ, die wiederum durch die Bestandesgarantie geschützt ist. Sofern diese von der Bestandesgarantie erfasste dichte Überbauung des Grundstücks einen Ausbau von Spielplätzen und Freizeitanlagen verunmöglicht, kann gestützt auf den inneren Gesetzeszusammenhang durch das Erfordernis der Spiel- und Freizeitflächen besagter Bestandesschutz für die zu hohe ÜZ nicht untergraben werden. Das Gesetz ist dahingehend auszulegen, dass der innere Zusammenhang gewahrt wird. Dem Gesetzgeber musste der Umstand bewusst gewesen sein, dass sich bei Umbauten regelmässig nicht die gleichen Spiel- und Freizeitflächen erstellen lassen wie bei Neubauten, weil die aktuell geltenden gesetzlichen Anforderungen bei der ursprünglichen Projektrealisierung noch nicht bekannt waren und entsprechend nicht berücksichtigt werden konnten.

Insgesamt hat die Vorinstanz daher § 158 Abs. 3 PBG zu Recht als erfüllt erachtet.

4.6.2. Darüber hinaus besteht angrenzend an die Spielfläche auf dem Baugrundstück auf dem Nachbargrundstück Nr. I. _____ eine weitere Spielfläche von 72 m². Entsprechend dem aktenkundigen Dienstbarkeitsvertrag bestehen an den jeweiligen Spielflächen je gegenseitige Benützungrechte. Die tatsächlich vorhandene und nutzbare Spielfläche beträgt demnach 122 m², obschon die Spielfläche auf Grundstück Nr. I. _____ nicht Gegenstand der Baubewilligung war.

4.6.3. In diesem Sinn ist § 158 Abs. 3 PBG vorliegend erfüllt. Die tatsächlich vorgesehene Lösung steht im Übrigen auch im Einklang mit § 158 Abs. 4 PBG sowie der im Zusammenhang mit § 158 PBG ergangenen Rechtsprechung des Kantonsgerichts (LGVE 2017 IV Nr. 6 E. 4.2). Danach sind nach Möglichkeit gemeinsame, mehreren Bauten dienende Spielplätze und Freizeitanlagen zu erstellen, wobei die Anordnung gemeinsamer grösserer Spiel- und Freizeitflächen verschiedener Wohnhäuser anstelle von mehreren separaten kleinen Spielplätzen für jeweils nur eine Wohnbaute bevorzugt wird. Dies ist insofern zweckmässig, als grössere Spielplatzflächen mehr Diversität an Spielmöglichkeiten zulassen und mehr Bewegungs- und Entfaltungsmöglichkeiten für die Kinder bieten. Soweit aber die Beschwerdeführerin aus LGVE 2017 IV Nr. 6 noch weitere Anforderungen an den hier bestehenden Spielplatz (insb. behindertengerechte Erschliessung, Kinderwagentauglichkeit, etc.) herleiten will, ist festzuhalten, dass es sich im dort zu beurteilenden Fall um eine

neue Überbauung gehandelt hat. Im Unterscheid dazu geht es vorliegend um die teilweise Nutzungsänderung einer bestehenden Baute.

4.7. Schliesslich ist auf den Einwand der Beschwerdeführerin, die Ausgestaltung und Ausstaffierung der Spielflächen sei nicht gesetzeskonform, nicht weiter einzugehen: Gemäss den baubewilligten Plänen sind keine Anpassungen an den bestehenden Spiel- und Freizeitflächen sowie den entsprechend installierten Elementen geplant. Im Übrigen hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid bezüglich Gestaltung und Sicherheitsvorschriften der Spiel- und Freizeitanlagen auf die massgebenden SN/EN-Normen sowie die Dokumentation 2.348 «Spielplätze», Ausgabe 2018, der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) hingewiesen (angefochtener Entscheid Rechtspruch Ziff. 4.26). Ein Abstellen auf diese bfu-Empfehlungen ist zulässig (LGVE 2017 IV Nr. 6 E. 4.2). Diese Vorgaben gilt es einzuhalten.