

BGer 1C_425/2021 vom 19. Mai 2022

Bundesgericht, 2022-05-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_425_2021

FR: TF 1C_425/2021 du 19 mai 2022

IT: TF 1C_425/2021 del 19 maggio 2022

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 146 II 276 E. 1).

E. 1.2

Das angefochtene Urteil hat die Verweigerung einer Baubewilligung zum Gegenstand. Für Rechtsmittel in Bausachen gelten vor den Behörden des Bundes die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (Art. 34 Abs. 1 RPG [SR 700]). Der Rechtsstreit gilt als öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG , für den die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen steht (Art. 83 BGG). Beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich handelt es sich um eine zulässige Vorinstanz des Bundesgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG), wobei es mit dem angefochtenen Urteil einen verfahrensabschliessenden Entscheid getroffen hat, gegen den die Beschwerde zulässig ist (Art. 90 BGG).

E. 1.3

Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 BGG). Als Baugesuchsteller, dem die Bewilligung für sein Bauprojekt verweigert wurde, ist der Beschwerdeführer zur Beschwerde berechtigt.

E. 1.4

Die Beschwerde wurde fristgerecht innert 30 Tagen nach der Eröffnung des vorinstanzlichen Urteils eingereicht (vgl. Art. 100 Abs. 1 BGG). Nachdem der Kostenvorschuss - nach mehrmaliger Fristerstreckung auf Ersuchen des Beschwerdeführers - innert der mit Verfügung vom 19. Oktober 2021 angesetzten Nachfrist im Sinne von Art. 62 Abs. 3 BGG geleistet wurde, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht sowie interkantonalem Recht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b sowie lit. e BGG). Unter Vorbehalt der hier nicht einschlägigen Art. 95 lit. c-d BGG kann bezüglich des kantonalen Rechts im Wesentlichen beanstandet werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das übergeordnete (Bundes-) Recht (vgl. BGE 138 I 143 E. 2; Urteile 1C_457/2020 vom 17. Februar 2021 E. 2.1; 1C_429/2019 vom 23. März 2020 E. 1.2). Das Bundesgericht wendet das Recht dabei von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Nach Massgabe der allgemeinen Anforderungen an die Beschwerdebegründung (

Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG) prüft es jedoch nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 140 III 115 E. 2; Urteile 2C_8/2016 vom 17. Oktober 2016 E. 2.1 [nicht publ. in: BGE 143 II 187]; 1C_786/2013 vom 8. Oktober 2014 E. 1.3 [nicht publ. in: BGE 140 II 509]). Der Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem und interkantonalem Recht geht das Bundesgericht ausserdem nur insofern nach, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 2.2

Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat. Von Amtes wegen oder auf ausreichend begründete Rüge hin (vgl. zu den Anforderungen an Sachverhaltsrügen BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6 S. 96; 133 II 249 E. 1.4.3; Urteil 2C_8/2016 vom 17. Oktober 2016 E. 2.2 [nicht publ. in: BGE 143 II 87]) korrigiert das Bundesgericht die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen, wenn diese offensichtlich unrichtig sind oder sie auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen. Eine Richtigstellung des Sachverhalts erfolgt, sofern sie für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 3

Umstritten ist, ob das Baugrundstück Kat.-Nr. LE935 für das dem Beschluss der Stadt Zürich vom 4. Februar 2020 zugrunde liegende Bauprojekt hinreichend erschlossen ist. Im Streit steht namentlich, ob für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste eine hinreichende Zufahrt besteht. Gemäss dem Entscheid des Baurekursgerichts vom 19. Juni 2020 und dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Mai 2021 ist das nicht der Fall.

E. 3.1

Nach der Vorinstanz hätte die Erschliessung des Baugrundstücks Kat.-Nr. LE935 gemäss Baugesuch über die Grundstücke Kat.-Nr. LE649 und Kat.-Nr. LE938 erfolgen sollen (vgl. angefochtenes Urteil, E. 4.3).

E. 3.1.1

Beim Grundstück Kat.-Nr. LE649 handelt es sich um eine Wegparzelle, die im Miteigentum des Beschwerdeführers und des Beschwerdegegners in ihrer Eigenschaft als Eigentümer der Grundstücke Kat.-Nr. LE938 bzw. Kat.-Nr. LE648 steht. Nach den Feststellungen der Vorinstanz bestehen zugunsten des Baugrundstücks Kat.-Nr. LE935 und zulasten des Grundstücks Kat.-Nr. LE649 indes keine Fahr- oder Wegrechte. Das derzeitige Eigentumsrecht des Beschwerdeführers am Baugrundstück und am Grundstück Kat.-Nr. LE938 stellt nach der Vorinstanz daher keine hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks im Sinne von Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG bzw. der § 234 ff. des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) dar. Namentlich müsse die Notzufahrt für die öffentlichen Dienste als Teilelement der Erschliessung nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich gesichert sein, was hier nicht der Fall sei (vgl. angefochtenes Urteil, E. 5.3).

E. 3.1.2

Sodann prüfte die Vorinstanz, ob eine hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks Kat.-Nr. LE935 über die Wegparzellen Kat.-Nr. LE777 und Kat.-Nr. LE936 gegeben ist. Die beiden Wegparzellen Kat.-Nr. LE777 und Kat.-Nr. LE936 stehen im Miteigentum (unter anderem) des Beschwerdeführers in seiner Eigenschaft als Eigentümer des

Baugrundstücks (vgl. angefochtenes Urteil, E. 2). In Bezug auf diese Erschliessungsvariante hatte bereits das Baurekursgericht festgestellt, dass die beiden Wegparzellen Kat.-Nr. LE777 und Kat.-Nr. LE936 bloss ungefähr 2,5 Meter breit sind. Den Vorgaben für eine Notzufahrt für öffentliche Dienste im Sinne von § 3 der vom Regierungsrat des Kantons Zürich gestützt auf § 237 Abs. 2 PBG erlassenen Normalien vom 9. Dezember 1987 über die Anforderungen an Zugänge (Zugangsnormalien, ZN/ZH; OS 50, 272 [in Kraft bis 31. Mai 2020]) genügten diese Wegparzellen daher nicht; dies im Unterschied zur südlich verlaufenden Frymannstrasse (vgl. E. 3.3.1 des Entscheids des Baurekursgerichts vom 19. Juni 2020; Art. 105 Abs. 2 BGG). Massgebend für die Frage, ob das auf dem Baugrundstück geplante Projekt in Bezug auf die öffentlichen Dienste eine hinreichende Erschliessung aufweise, sei daher die Strecke zwischen dem Baugrundstück und der Stelle, an der die Frymannstrasse verlassen werde. Diese Strecke überschreite die gemäss den Zugangsnormalien zulässige Distanz jedenfalls in Bezug auf eines der beiden geplanten Gebäude. Eine hinreichende Erschliessung liege daher auch über die Grundstücke Kat.-Nr. LE777 und Kat.-Nr. LE936 nicht vor (vgl. angefochtenes Urteil, E. 5.4.2).

E. 3.2

Um zu beurteilen, ob das geplante Bauprojekt für die öffentlichen Dienste hinreichend erschlossen ist, haben die kantonalen Vorinstanzen auf die Zugangsnormalien (ZN/ZH) abgestellt, die am 31. Mai 2020 aufgehoben und durch die Verkehrserschliessungsverordnung des Kantons Zürich vom 17. April 2019 (VErV/ZH; LS 700.4) ersetzt wurden. Der Beschwerdeführer rügt diesbezüglich eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV). Seiner Auffassung nach hätten die kantonalen Instanzen die VErV/ZH anwenden müssen, die per 1. Juni 2020 in Kraft getreten ist.

E. 3.2.1

Im Sinne von Art. 9 BV liegt Willkür in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Dass eine andere Anordnung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, lässt eine von den kantonalen Behörden getroffene Lösung für sich allein nicht als willkürlich erscheinen. Massgebend für eine Verletzung des Willkürverbots ist sodann nicht die Begründung, sondern ob das Ergebnis eines Entscheids offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BGE 136 I 316 E. 2.2.2; Urteile 1C_22/2019 vom 6. April 2020 E. 3.1 [nicht publ. in: BGE 146 II 304]; 1C_555/2018 vom 29. August 2019 E. 4.3).

E. 3.2.2

Fehlen übergangsrechtliche Bestimmungen, ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten grundsätzlich nach der Rechtslage zu beurteilen, wie sie bestand, als der angefochtene Verwaltungsakt erging (vgl. BGE 139 II 263 E. 6; 135 II 384 E. 2.3). Von diesem Grundsatz ist abzuweichen, wenn zwingende Gründe für eine sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (vgl. BGE 135 II 384 E. 2.3; 125 II 591 E. 5e/aa). Hier sieht die VErV/ZH in Kap. E unter dem Titel "Übergangsbestimmung" vor, dass sie für alle Bauvorhaben gilt, die nach ihrem Inkrafttreten bei den örtlichen Baubehörden eingereicht werden. Der Baubeschluss der Stadt Zürich, den die kantonalen Rechtsmittelinstanzen zu überprüfen hatten, erging am 4. Februar 2020 und somit noch unter Geltung der ZN/ZH. Sowohl nach den allgemeinen Grundsätzen über die intertemporale Anwendbarkeit von

Rechtsnormen als auch nach den Übergangsbestimmungen zur VErV/ZH unterliegt das Bauvorhaben des Beschwerdeführers demnach den Anforderungen der ZN/ZH.

E. 3.2.3

Zwingende Gründe, die eine sofortige Anwendung der VErV/ZH als neues Recht unter Willkürgesichtspunkten als geboten erscheinen liessen, vermag der Beschwerdeführer nicht darzutun. Dies umso mehr, als sich die Ausführungen des Beschwerdeführers zu den Bestimmungen der VErV/ZH, der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse vom 23. Oktober 1998 (IVTH; LS 946) und der Brandschutznorm der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) bzw. der Richtlinie für Feuerwehrzufahrten, Bewegungs- und Stellflächen der Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS) weitgehend in Oberflächlichkeiten erschöpfen. Den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG genügen sie nicht. Der Standpunkt der Vorinstanz, wonach die VErV/ZH bezüglich der Erschliessung für die öffentlichen Dienste keine geringeren Anforderungen als die ZN/ZH stellt, ist demnach nicht als unzutreffend ausgewiesen. Auch unter dem Gesichtspunkt des mildereren Rechts erübrigt sich demnach die Frage, ob die VErV/ZH unmittelbar zur Anwendung kommen sollte. Aus denselben Gründen ist im Vorgehen der kantonalen Instanzen weder eine materielle Rechtsverweigerung noch ein Verstoß gegen Treu und Glauben zu erblicken.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer rügt weiter die Feststellung der Vorinstanz, wonach für den Zugang zum Baugrundstück ab der Frymannstrasse und über die Parzellen Kat.-Nr. LE649 und Kat.-Nr. LE938 keine rechtliche Sicherung bestehe. Er macht geltend, die öffentlichen Dienste, d.h. namentlich die Feuerwehr, würden im Einsatz keine Erlaubnis der Miteigentümer benötigen, um das Weggrundstück Kat.-Nr. LE649 zu benützen.

E. 3.3.1

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass zugunsten des Baugrundstücks und zulasten der Parzellen Kat.-Nr. LE649 und Kat.-Nr. LE938 keine Fahr- und Fusswegrechte bestehen. Dass die Vorinstanz einen privatrechtlich geordneten Zugang zum Baugrundstück im Sinne von § 237 Abs. 4 PBG /ZH verneinte, der nur mit Zustimmung der Baubehörde verändert werden darf, ist bei dieser Ausgangslage jedenfalls nicht geradezu unhaltbar (vgl. Art. 9 BV ; E. 3.2.1 hiervor), zumal sie sich bei der Prüfung zivilrechtlicher Vorfragen zurückhalten darf (vgl. Urteile 1C_389/2019 vom 27. Januar 2021 E. 5.5; 1C_237/2010 vom 30. August 2010 E. 2.4.2).

E. 3.3.2

Entsprechend ist auch nicht sichergestellt, dass ein genügender Zugang für die öffentlichen Dienste über die Parzellen Kat.-Nr. LE649 und Kat.-Nr. LE938 in

tatsächlicher Hinsicht gewährleistet bleibt, was § 237 Abs. 1 PBG /ZH ausdrücklich verlangt. Jedenfalls bei einer Veräusserung des Grundstücks Kat.-Nr. LE938 durch den Beschwerdeführer liegt die rechtliche und tatsächliche Gestaltung dieses Grundstücks und der Wegparzelle Kat.-Nr. LE649 nicht mehr in den Händen der Eigentümerschaft von Grundstück Kat.-Nr. LE935. Bei einer möglichen Umgestaltung dieser Grundstücke kann die (tatsächliche) Zugänglichkeit des Baugrundstücks entfallen. Dass die öffentlichen Dienste von den Miteigentümern der Grundstücke Kat.-Nr. LE649 und Kat.-Nr. LE938 im Einsatz gegebenenfalls keine Erlaubnis benötigen, um zum Baugrundstück zu gelangen, ist

daher nicht entscheidend.

E. 3.3.3

Der Beschwerdeführer bringt in diesem Zusammenhang ferner vor, die Zugänglichkeit des Baugrundstücks über die Grundstücke Kat.-Nr. LE938 und Kat.-Nr. LE649 hätte von der Rekursbehörde durch einen Erschliessungsrevers zulasten des Grundstücks Kat.-Nr. LE938 oder mit einer entsprechenden Auflage sichergestellt werden müssen. Allerdings zeigt er nicht rechtsgenügend auf, inwieweit es sich dabei um eine geeignete Alternative zur Aufhebung der Baubewilligung gehandelt haben sollte. Namentlich liegt nicht auf der Hand, inwieweit sich damit seine Befugnisse erweitert hätten, als (blosser) Miteigentümer über das rechtliche und tatsächliche Schicksal der Wegparzelle Kat.-Nr. LE649 zu verfügen.

E. 3.3.4

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz einen hinreichenden Zugang zum Baugrundstück über die Grundstücke Kat.-Nr. LE938 und Kat.-Nr. LE649 verneinte.

E. 3.4

Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, die Vorinstanz habe eine hinreichende Erschliessung des Baugrundstücks über die Wegparzellen Kat.-Nr. LE777 und Kat.-Nr. LE936 in willkürlicher Weise verneint und dabei sein rechtliches Gehör verletzt (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV).

E. 3.4.1

Gemäss dem Anhang zu den hier anwendbaren Zugangsnormen (ZN/ZH) darf die Distanz vom Zugang bis zum Gebäudeeingang bei Gebäuden mit einer Höhe von weniger als 13m höchstens 80m betragen. Dass die beiden Wegparzellen Kat.-Nr. LE777 und Kat.-Nr. LE936 keine genügende Breite aufweisen, um den Voraussetzungen für eine Notzufahrt zu genügen (vgl. E. 3.1.2 hiervor), stellt der Beschwerdeführer dabei nicht rechtsgenügend in Abrede. Entgegen diesem ist es sodann nachvollziehbar und mit Blick auf den Wortlaut von § 1 und § 3 Abs. 1 ZN/ZH in keiner Weise willkürlich, wenn die Vorinstanz annimmt, der Zugang im Sinne des Anhangs zur ZN/ZH liege dort, wo der letzte als Notzufahrt ausgestaltete Zufahrtsweg endet. Gemäss der Vorinstanz ist dies hier die Frymannstrasse. Weiter stellt der Beschwerdeführer nicht in Frage, dass die Distanz ab der für die öffentlichen Dienste im Sinne von § 3 Abs. 1 ZN/ZH noch hinreichend breiten Frymannstrasse bis zum Eingang des geplanten Einfamilienhauses 92m beträgt. Dies überschreitet die nach dem Anhang zu den hier anwendbaren Zugangsnormen (ZN/ZH) zulässige Distanz von 80m.

E. 3.4.2

Der Beschwerdeführer beruft sich in diesem Zusammenhang ausserdem auf § 11 ZN/ZH, wonach im Einzelfall aus wichtigen Gründen geringere Anforderungen gestellt werden können, insbesondere bei steilen Hanglagen. Er macht geltend, das Terrain falle von der Frymannstrasse zum Baugrundstück stark ab. Vor der Vorinstanz habe er diesbezüglich einen Augenschein beantragt, den diese in Verletzung seines rechtlichen Gehörs (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV) abgelehnt habe. Damit verkennt der Beschwerdeführer, dass die Vorinstanz geringere Anforderungen an die Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen gestützt auf den Wortlaut und die Systematik von § 11 ZN unter den Vorbehalt stellt, dass der Notfalleinsatz

der öffentlichen Dienste anderweitig gewährleistet ist (vgl. angefochtenes Urteil, E. 5.4.2). Da dies nicht der Fall ist, was der Beschwerdeführer nicht als schlechterdings unhaltbar ausweist, durfte die Vorinstanz auf einen Augenschein verzichten, ohne sein rechtliches Gehör zu verletzen.

E. 3.5

Der Beschwerdeführer rügt sodann eine Verletzung von Art. 19 und Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG. Diese Bestimmungen sehen vor, dass eine Baubewilligung nur erteilt werden darf, wenn das Baugrundstück erschlossen ist (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG).

E. 3.5.1

Zur Erschliessung im bundesrechtlichen Sinne zählt die Gesamtheit aller Einrichtungen, die notwendig sind, damit ein Grundstück zonen- und bauordnungsgerecht genutzt werden kann. Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (vgl. Art. 19 Abs. 1 RPG). Dies ist der Fall, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist (vgl. BGE 121 I 65 E. 3a mit Hinweisen; Urteil 1C_489/2017 vom 22. Mai 2018 E. 3.2). Die Anforderungen an die Erschliessung sind im Bundesrecht dabei hauptsächlich mit unbestimmten Rechtsbegriffen umschrieben (vgl. auch Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 [WEG; SR 843]). Das kantonale Recht kann die Anforderungen an die Erschliessung näher regeln und konkretisieren. Dabei sind die Kantone an den bundesrechtlichen Rahmen gebunden; sie müssen insbesondere den Sinn und Zweck sowie die systematische Stellung der bundesrechtlichen Vorgaben beachten (vgl. BGE 131 II 72 E. 3.4; 117 Ib 308 E.4a; Urteil 1C_489/2017 vom 22. Mai 2018 E. 3.2).

E. 3.5.2

Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde zwar verschiedentlich geltend, die Vorinstanz habe Art. 19 und Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG verletzt. Inwieweit sie die kantonalen Anforderungen an die Erschliessung des Baugrundstücks in bundesrechtswidriger Weise überspannt haben soll, legt der Beschwerdeführer jedoch nicht konkret dar. Dies liegt auch nicht auf der Hand, zumal die ungenügende Erschliessung für die öffentlichen Dienste hier in erster Linie auf die ungünstige Anordnung der Hauseingänge beim geplanten Bauprojekt zurückzuführen ist. Dass die kantonalen Bestimmungen über die Erreichbarkeit von Bauten und Anlagen gemäss § 3 Abs. 1 und dem Anhang zur ZN/ZH ein übermässiges Hindernis für die Bebaubarkeit von Grundstücken darstellen bzw. zu hohe Anforderungen an die Erschliessung im Sinne von Art. 19 RPG stellen würden, ist nicht ersichtlich. Eine Verletzung von Art. 19 oder Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG liegt nicht vor.

E. 4

Nach dem Dargelegten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen und dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung zu zahlen. Der Bausektion der Stadt Zürich ist keine Entschädigung geschuldet (vgl. Art. 66 Abs. 1, Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).