

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00507 vom 24. März 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-03-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00507

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00507 du 24 mars 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00507 del 24 marzo 2010

Regeste

Baubewilligung | Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern sowie eines Wohn- und Gewerbehäuses. Ausstand eines Mitglieds der Baurekurskommission. Erschliessung. Das Ausstandsbegehren erweist sich als unbegründet (E. 2.3). Der Entscheid des Gemeinderats gestützt auf § 360 Abs. 3 PBG von den Anforderungen der Zugangsnormen abzuweichen, auf das Erfordernis eines Trottoirs zu verzichten und dem Projekt eine genügende strassenmässige Erschliessung zuzuerkennen, erweist sich als vertretbar. Mit der gegenteiligen Beurteilung hat die Baurekurskommission rechtsverletzend in das kommunale Ermessen eingegriffen (E. 4.4). Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Gemeinderat Bubikon, vertreten durch RA D ,

E. 2

Es sei ein Augenschein durchzuführen.

E. 2.1

In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, dass das am Rekursentscheid mitwirkende Kommissionsmitglied H befangen gewesen sei. Der betreffende Richter sei hauptberuflich Geschäftsleitungsmitglied der I AG. Diese Gesellschaft sei mit der Projektleitung der "Überbauung J" in Bubikon beauftragt worden; die Hauptverantwortung liege bei H. Ein Teilprojekt bilde das Bankgebäude der K AG. Für dieses habe H die L GmbH als Subplanerin beigezogen, die auch das streitbetreffende Vorhaben der Beschwerdeführerin ausgearbeitet habe. Aufgrund von Differenzen, die sich zwischen H und der L GmbH ergeben hätten, sei L, Vorsitzender der Geschäftsführung der L GmbH, an den Mitinhaber der I AG gelangt. Daraufhin sei H die Leitung des Teilprojekts für das Bankgebäude entzogen worden. Im gleichen Zeitraum habe sich H als Mitglied der Baurekurskommission III mit dem Rekursverfahren gegen den Neubau der Beschwerdeführerin in Bubikon befasst.

E. 2.2

Die Beschwerdeführerin hat erst mit Zustellung des Rekursentscheids vom 12. August 2009 erfahren, dass die Baurekurskommission III nicht in der Besetzung mit den ordentlichen Mitgliedern, sondern unter Beizug von Ersatzmann H entschieden hat. Unter diesen Umständen ist sie berechtigt, das Ausstandsbegehren gegen diesen Richter mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht geltend zu machen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999,

§ 5a N. 21).

E. 2.3

Gemäss neuer Praxis des Verwaltungsgerichts richtet sich der Ausstand von Mitgliedern der Baurekurskommissionen nicht mehr nach § 334 Abs. 4 PBG und dem Gerichtsverfassungsgesetz vom 13. Juni 1976, sondern nach § 5a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; VGr, 25. Februar 2009, VB.2008.00569, E. 1.2, www.vgrzh.ch). Laut dieser Bestimmung treten Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, unter anderem dann in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen, insbesondere in der Sache ein persönliches Interesse haben (Abs. 1 lit. a). Persönliche Befangenheit ist anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds zu erwecken. Es genügt, wenn diese Umstände den Anschein der Befangenheit begründen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 5a N. 11). Laut Website der I AG handelt es sich bei dieser Gesellschaft um ein grösseres Architekturbüro mit 35 Mitarbeitern, das seinen Sitz in N und eine Zweigniederlassung in O hat. H wirkt als eines von zwei Mitgliedern der Geschäftsleitung. Aufgrund der übereinstimmenden Sachdarstellung von Beschwerdeführerin und Baurekurskommission III steht fest, dass die I AG im Rahmen der Überbauung J in Bubikon die L GmbH mit der Subplanung des Bankgebäudes der K AG beauftragt hat. Ob und in welchem Umfang es dabei zu "Differenzen" zwischen H und L gekommen ist, lässt sich weder aufgrund der insoweit widersprüchlichen Parteivorbringen noch der Akten entnehmen. Selbst nach den Vorbringen der Beschwerdeführerin dauerte das Auftragsverhältnis fort; ob weiterhin H oder ein anderer Angestellter der I AG das fragliche Teilprojekt betreute, erscheint angesichts der Leitungsfunktion von H als unmassgeblich. Hinzu kommt, dass die L GmbH bzw. L als Vorsitzender der Geschäftsführung das Bankgebäude sowie den umstrittenen Neubau der A AG nicht als eigene Projekte verfolgt, sondern nur Architekturleistungen erbracht hat. Unter diesen Umständen besteht keine persönliche, sondern nur eine mittelbare Betroffenheit von H. Eine solche führt erst dann zur Befangenheit, wenn die persönliche Interessensphäre spürbar berührt wird (Kölz/Röhl/Bosshart, § 5a N. 16). Davon kann hier nicht gesprochen werden. Selbst wenn die Meinungsverschiedenheiten zwischen H und L über die sachliche Ebene hinausgegangen sein sollten, hätten sich daraus für ihn persönlich keine nachteiligen Folgen ergeben. Das Ausstandsbegehren gegen H erweist sich daher als unbegründet.

E. 3

Weil der massgebende Sachverhalt hinreichend deutlich aus den Akten hervorgeht, erübrigt sich der von den Parteien beantragte Augenschein (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32, mit Hinweisen).

E. 4.1

§ 236 Abs. 1 PBG verlangt unter dem Titel "Erschliessung", dass ein Grundstück für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich sein muss. Hinreichende Zugänglichkeit bedingt nach § 237 Abs. 1 Satz 1 PBG in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten und Anlagen entsprechende Zufahrt für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benützer. Laut § 237 Abs. 2 PBG müssen Zufahrten für jedermann verkehrssicher sein, wobei der Regierungsrat über die Anforderungen Normalien zu erlassen hat. Diese sind richtunggebend, indem sie zeigen,

was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten (RB 1984 Nr. 100 = BEZ 1985 Nr. 5, mit Hinweisen). Nach § 6 der Normalien über die Anforderungen an Zugänge vom 9. Dezember 1987 (Zugangsnormalien; LS 700.5) erfolgt die Festlegung der Zugangsart nach dem voraussichtlichen Verkehrsaufkommen aufgrund der Nutzung mit Wohneinheiten gemäss den Anwendungsbereichen im Anhang; die Auswirkungen von anderen Nutzungen werden in Wohneinheiten umgerechnet (Abs. 1). In dichter Bebauung und bei guter Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln können die Grenzwerte für die Anwendungsbereiche bis zu den (im Anhang) angegebenen Wohneinheiten erhöht werden (Abs. 2). Von Richtlinien und Normalien, wie sie für den Strassenausbau in den Zugangsnormalien und für Ausfahrten im Anhang zur Verkehrssicherheitsverordnung vom 15. Juni 1983 (VerkehrssicherheitsV; LS 722.15) festgehalten sind, kann gemäss § 360 Abs. 3 PBG aus wichtigen Gründen abgewichen werden. In § 11 der Zugangsnormalien wie auch in § 6 Abs. 2 VerkehrssicherheitsV sind Gründe für solche Abweichungen beispielhaft aufgezählt (VGr, 18. August 2004, BEZ 2004 Nr. 64; RB 1988 Nr. 74 = BEZ 1988 Nr. 45). Ob die Voraussetzungen von § 6 Abs. 2 der Zugangsnormalien erfüllt sind, stellt eine kantonale einheitlich zu beantwortende Rechtsfrage dar (VGr, 9. April 2008, BEZ 2008 Nr. 19). Im Übrigen kommt den Gemeinden bei der Gewährung der genannten Erleichterungen ein von den Rekursinstanzen zu beachtender Ermessensspielraum zu (VGr, 18. August 2004, BEZ 2004 Nr. 64; RB 1986 Nr. 13). Diese prüfen, ob die Gemeindebehörde den ihr eingeräumten Ermessensspielraum nicht überschritten hat, das heisst im vorliegenden Zusammenhang insbesondere, ob die bewilligte Erschliessungslösung als verkehrssicher und unter dem Gesichtswinkel der Zweckmässigkeit als vertretbar erscheint. Eine Überprüfung dieser Ermessensausübung steht dem Verwaltungsgericht nicht zu; dieses kann gemäss § 50 Abs. 2 lit. c VRG nur bei Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung eingreifen.

E. 4.2

Die Baurekurskommission III erwog, dass die E-Strasse zurzeit sechs Gebäude mit mindestens 18 Wohneinheiten erschliesse. Mit dem Bauvorhaben kämen weitere 27 Wohneinheiten dazu. Gemäss Anhang zu den Zugangsnormalien sei die Strasse damit als Zufahrtsstrasse im oberen Anwendungsbereich mit einer Mindestbreite von 4,50 m, einem Bankett von 0,30 m und einem Trottoir auszubauen. Eine Verminderung der Anforderungen an den Ausbaugrad gemäss § 6 Abs. 2 der Zugangsnormalien falle ausser Betracht, denn das umliegende Gebiet sei weder dicht bebaut noch mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen. Zur Beurteilung der Erschliessungsqualität sei auf die Wegleitung der Baudirektion zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen vom Oktober 1997 (im Folgenden Wegleitung) abzustellen. Die geplante Überbauung liege in einer Fusswegdistanz von weniger als 300 m zur nächsten Bushaltestelle Q, die von morgens um 6 Uhr bis abends um 21 Uhr im 15-Minuten-Takt bedient werde und somit der Güteklasse IV angehöre. In Verbindung mit dem erreichten Bestwert bei der Distanz zur Haltestelle ergebe dies die Erschliessungsgüteklasse C, die eine Herabsetzung der Pflichtabstellplätze für Bewohner um 30 % erlaube. Unter diesen Umständen dürfe noch keine gute Erschliessung im Sinn von § 6 Abs. 2 der Zugangsnormalien angenommen werden. Daher sei das Baugrundstück über die P-/E-Strasse ungenügend erschlossen. Zur Begründung ihres Rechtsmittels bringt die Beschwerdeführerin vor, dass die Voraussetzungen von § 6 Abs. 2 der Zugangsnormalien für eine Erhöhung der Grenzwerte entgegen der Auffassung der Baurekurskommission erfüllt seien. Angesichts einer Ausnützung von 60 % dürfe das Baugebiet als dicht überbaut gelten; ferner sei es mit dem

öffentlichen Verkehr gut erschlossen. Die 5 m breite E-Strasse erschliesse maximal 50 Wohneinheiten, weshalb sie den im Anhang zu den Zugangsnormalien formulierten technischen Anforderungen einer Zufahrtsstrasse im unteren Anwendungsbereich bzw. einer Fahrbahnbreite von 4 m bis 4,75 m genüge. Eine Erleichterung gegenüber den Regelanforderungen dränge sich nach § 360 Abs. 3 PBG vorab deswegen auf, weil es sich beim Baugrundstück um eine der letzten Baulücken an der E-Strasse handle und die Verkehrssicherheit gewährleistet sei. Der Gemeinderat Bubikon stellt sich ebenfalls auf den Standpunkt, dass die Voraussetzungen einer guten Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr zu bejahen seien und die E-Strasse damit als genügende Zufahrt gelten dürfe. Das Amt für Verkehr betont, dass eine direkte Erschliessung des Baugrundstücks auf die G-Strasse aus Gründen der Verkehrssicherheit ausser Betracht falle. Die Beschwerdegegnerschaft macht geltend, dass die Vorinstanzen die gewerblich genutzte Fläche zu Unrecht auf 500 m² statt auf 1'057 m² beziffert hätten, weshalb von einer höheren Anzahl Wohneinheiten auszugehen sei. Die E-Strasse sei nicht durchgehend auf 5 m ausgebaut, sondern im Bereich der Mehrfamilienhäuser Nr. 05 und 06 verengt. Auf der dem Schulhaus zugewandten Südseite werde die Strasse zudem durch Büsche abgeschlossen, was die Sicht einschränke. Ein Personenwagen könne nur in der Weise mit einem Lastwagen kreuzen, dass eines der Fahrzeuge rückwärts fahre. Die Unterschreitung des minimalen Ausbaustandards falle besonders nachteilig ins Gewicht, weil im Quartier vorwiegend Familien mit Kindern wohnten und sich dort ein Schulhaus mit Kindergarten befinde. Zudem sei die Tempo-30-Zone erst im vergangenen Jahr für die E-Strasse angeordnet worden; für die P-Strasse seien die von der Gemeinde zugesagten Verkehrsberuhigungsmassnahmen noch nicht umgesetzt. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin führe zudem nur ein einziger Fussweg direkt zum Schulhaus. Tatsächlich könne ein Fussgänger auf dem Weg zum Schulhaus die E-Strasse nicht nur überqueren, sondern müsse rund 30 m auf dieser zurücklegen. Wie bereits im Rekurs dargelegt, verdiene eine Zufahrt über die G-Strasse (zwischen den Grundstücken Kat.-Nr. 07 und 01) den Vorzug.

E. 4.3

Die (Fein-)Erschliessung des streitbetroffenen Grundstücks Kat.-Nr. 01 erfolgt rückwärtig über die P- und die E-Strasse. Wie die Baudirektion in der strassenpolizeilichen Bewilligung vom 25. März 2009 festgehalten hat, ist die direkte Ein- und Ausfahrt auf die G-Strasse untersagt. Aufgrund der Akten entspricht die P-Strasse den Anforderungen der Zugangsnormalien. Der Streit dreht sich einzig darum, ob dies auch für die E-Strasse gilt. Letztere zweigt von der P-Strasse nach Westen ab, verläuft in einer leichten Krümmung und endet nach rund 120 m in einem Kehrplatz. Die Fahrbahnbreite beträgt bis auf zwei Verengungen 5 m; ein Trottoir fehlt. Ob statt der von der Baurekurskommission angenommenen Anzahl von insgesamt 45 Wohneinheiten aufgrund der Berechnung der Beschwerdegegnerschaft einige mehr anfallen, kann aufgrund der folgenden Erwägungen dahingestellt bleiben; jedenfalls lässt sich nicht sagen, dass die teilweise gewerbliche Nutzung im projektierten Haus A mehr als 15 zusätzliche Wohneinheiten ausmache, sodass ungeachtet der Erleichterungen von § 6 Abs. 2 der Zugangsnormalien eine Zufahrtsstrasse im oberen Anwendungsbereich verlangt werden müsste. Trotz des fehlenden Trottoirs stellt die E-Strasse jedenfalls dann eine genügende Erschliessung dar, wenn sie als Zufahrtsstrasse im unteren Anwendungsbereich zu qualifizieren ist. Dies wiederum richtet sich gemäss den technischen Anforderungen im Anhang zu den Zugangsnormalien danach, ob das Baugrundstück "in dichter Bebauung, sofern mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut

erschlossen" liegt. Zum Erfordernis der "dichten" Bebauung hat die Baurekurskommission keine Stellung genommen, weil sie eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr verneint hat. Das Baugrundstück Kat.-Nr. 01 liegt in der Wohnzone mit Gewerbeerleichterung WG 3 mit einer Ausnützung von 60 % (Art. 17 BZO). Die weiter östlich gelegene Einfamilienhaussiedlung ist der Wohnzone W3 zugeteilt, in welcher ebenfalls eine Ausnützung von 60 % zulässig ist. Wie die Rahmenbestimmungen von §§ 47 ff. PBG betreffend die Bauzonen zeigen, handelt es sich dabei um eine überdurchschnittliche bauliche Dichte. Mithin kann auch im Sinn der Zugangsnormalien von einer dichten Bebauung ausgegangen werden. Die Zugangsnormalien definieren das Erfordernis der guten Erschliessung mit öffentlichem Verkehr nicht. Die Rechtsprechung stellt auf die erwähnte Wegleitung der Baudirektion ab (VGr, 9. April 2008, BEZ 2008 Nr. 19; 18. Dezember 2001, BEZ 2002 Nr. 5). Knapp 300 m östlich des Baugrundstücks befindet sich die Bushaltestelle Q. Etwas weiter westlich liegen die Haltestellen S und R. Die Buslinie 880 der Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland (Stäfa, Froberg - Rüti, Bahnhof) verbindet F mit den Bahnhöfen Rüti und Bubikon. Die Busse verkehren werktags in beiden Richtungen im Halbstundentakt zwischen 5.15 Uhr und 19.15 Uhr bzw. 20.15 Uhr. Diese Faktoren führen gemäss Wegleitung bestenfalls zur Güteklasse C. Ob im vorliegenden Fall noch von einer guten Erschliessung im Sinn von § 6 Abs. 2 der Zugangsnormalien auszugehen ist, kann jedoch im Licht der nachfolgenden Betrachtung des streitbetreffenen Einzelfalls offen bleiben.

E. 4.4

Wie bereits festgehalten, verläuft die rund 120 m lange E-Strasse zwischen der Abzweigung von der P-Strasse und dem Kehrplatz mit einer leichten Krümmung und ist daher übersichtlich. Der dreieckförmige Kehrplatz ist mit einem Radius von rund 5 m grosszügig dimensioniert. Die nördliche Strassenseite ist bereits überbaut und südlich davon liegt die Schulanlage P. Beim Baugrundstück Kat.-Nr. 01 handelt es sich um die letzte Baulücke. Mit einer Fahrbahnbreite von grundsätzlich 5 m übertrifft die E-Strasse die Mindestanforderungen deutlich; denn selbst im (bis 150 bzw. 300 Wohneinheiten gemäss § 6 Abs. 2 der Zugangsnormalien anwendbaren) oberen Anwendungsbereich genügt ein Ausbau auf 4.50 m. Die Kürze und der fast geradlinige Verlauf der E-Strasse rechtfertigen nach der nicht abschliessenden Aufzählung in § 11 der Zugangsnormalien ebenfalls Erleichterungen. Die Verkehrssicherheit für die Fussgänger erscheint auf diesem Strassenstück nicht gefährdet. Auf einer 5 m breiten Fahrbahn können ein Lastwagen und ein Personenwagen ohne Weiteres kreuzen, wobei dieser Begegnungsfall auf der nur 120 m langen E-Strasse wohl weniger oft auftritt, weil eines der Fahrzeuge auf dem Kehrplatz warten dürfte. Die von der Beschwerdegegnerschaft erwähnte partielle Verengung der E-Strasse ist der Verkehrssicherheit eher förderlich; künstliche Verengungen werden denn auch häufig zur Verkehrsberuhigung in Quartierstrassen verwendet. Hinzu kommt, dass auf der E-Strasse heute eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h signalisiert ist. Der Zugang zum Schulhaus erfolgt über die T-Strasse; mit Ausnahme von Nachbarn dürfte die E-Strasse kaum als Fussweg zum Schulareal in Anspruch genommen werden. Zudem haben die Anstösser Ende der 90-er Jahre unter Einbezug der Gemeinde eine Erschliessungsregelung (sog. superprivater Quartierplan) vereinbart mit dem Ziel, im Quartier eine rechtskonforme Erschliessung zu realisieren. Gestützt auf diese Erschliessungsregelung wurde das Quartier weitgehend überbaut. Es geht nicht an, von der vereinbarten Erschliessung zu profitieren und nunmehr deren Ausbaugrad bezüglich der letzten Bauparzelle infrage zu stellen. Unter all diesen Umständen dürfte der Gemeinderat

in vertretbarer Ausübung seines Ermessens gestützt auf § 360 Abs. 3 PBG von den Anforderungen der Zugangsnormen abweichen, auf das Erfordernis eines Trottoirs entlang der E-Strasse verzichten und dem Projekt eine genügende strassenmässige Erschliessung zuerkennen. Mit der gegenteiligen Beurteilung hat die Baurekurskommission III rechtsverletzend in das kommunale Ermessen eingegriffen.

E. 5

Weil die Beschwerdegegnerschaft das Bauvorhaben nur mit Bezug auf die Erschliessung angefochten hat, ist die Baubewilligung vom 18. März 2009 unter Aufhebung des Rekursentscheids wiederherzustellen. Die strassenpolizeiliche Bewilligung der Baudirektion vom 25. März 2009 ist unangefochten geblieben und zu bestätigen.

E. 6

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des Rekursverfahrens in der Höhe von Fr. 4'920.- (8/9 der Gesamtkosten) und die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerschaft solidarisch aufzuerlegen (§ 70 VRG in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG). Die Kostenaufgabe im vorinstanzlichen Entscheid bleibt somit insoweit bestehen, als dem Rekurrenten U und der Rekurrentin V die Kosten des Rekursverfahrens zu je 1/18 auferlegt wurden. Die Beschwerdegegnerschaft ist überdies solidarisch zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren zu entrichten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG); als angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 4'000.- (inkl. MwSt.).

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