

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00340 vom 5. September 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-09-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00340

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00340 du 5 septembre 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00340 del 5 settembre 2013

Regeste

Baubewilligung | Gewässerschutzrechtliche Bewilligung für den Neubau eines Einfamilienhauses: dicht überbautes Gebiet im Sinn von Art. 41c Abs. 1 GSchV. Art. 41c Abs. 1 GSchV räumt der Baudirektion insgesamt zwar einen Beurteilungsspielraum ein. In Bezug auf die Auslegung des Begriffs der dichten Überbauung, die Voraussetzung für die Anwendung der Bestimmung bildet, kommt der Baudirektion hingegen kein besonderer Spielraum zu, den das Baurekursgericht zu beachten hätte (E. 4.1). Die Vorinstanz gelangte zu Recht zur Auffassung, das fragliche Gebiet sei nicht dicht überbaut im Sinn von Art. 41c Abs. 1 GSchV. Im vorliegenden Fall besteht kein überwiegendes Interesse an einer baulichen Verdichtung. Es liegt keine Baulücke vor (E. 4.5). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Schweizer Heimatschutz, vertreten durch Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz,

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz zuständig.

E. 1.2

Die Beschwerdeführenden sind als Baugesuchsteller und als Miteigentümer des Baugrundstücks ohne Weiteres zur Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz, mit dem die Baubewilligung sowie die Bewilligung der Baudirektion aufgehoben wurden, legitimiert (§ 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]).

E. 1.3

Auf die rechtzeitig und formgültig eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Das Baugrundstück liegt direkt am See. Es umfasst zur Hälfte Konzessionsland (Landanlagegebiet) und ist nach der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rüschlikon vom 22. Juni 2000 (BZO) der Wohnzone W2D zugeschrieben. Das Bauvorhaben umfasst den Abbruch des bestehenden Gebäudes Assek.-Nr. 03 und dessen Ersatz durch ein Einfamilienhaus. Das Flachdachgebäude soll einen Abstand von 9,5 bis 12,5 m zum Seeufer ausweisen. Damit ist es auf eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmebewilligung angewiesen, welche die Baudirektion erteilt hat.

E. 3

Sowohl die Beschwerdeführenden als auch die Beschwerdegegnerschaft beantragen die Durchführung eines Augenscheins. Der Entscheid, ob ein solcher angeordnet werden soll, steht im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache befassten Behörde. Eine dahingehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht ermittelt werden können. Die Durchführung eines Augenscheins ist somit nur geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen vor Ort Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen (RB 1995 Nr. 12 mit Hinweisen). Die auf einem Augenschein beruhenden Feststellungen der Vorinstanz können auch im Beschwerdeverfahren berücksichtigt werden (RB 1981 Nr. 2). Die lokalen Gegebenheiten sind aus den eingereichten Verfahrensakten genügend ersichtlich. Der massgebliche Sachverhalt geht hinreichend aus den Akten hervor, weshalb sich die Fragen, welche die vorliegende Angelegenheit aufwirft, ohne den beantragten Augenschein beantworten lassen. Das Verwaltungsgericht kann deshalb auf dessen Durchführung verzichten.

E. 4

Die Vorinstanz kam zum Schluss, die Baudirektion sei zu Unrecht von einem "dicht überbauten Gebiet" im Sinn von Art. 41c Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV) ausgegangen. Damit habe sie den ihr zustehenden Ermessensspielraum überschritten. Die gewässerschutzrechtliche Bewilligung sei daher aufzuheben. Damit werde auch die Baubewilligung obsolet, weshalb auch diese aufzuheben sei. Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Auffassung der Vorinstanz verletze den Ermessensspielraum, welcher der Baudirektion bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des "dicht überbauten Gebiets" zustehe. Zudem basiere die Argumentation der Vorinstanz auf einem einseitigen Rechtsverständnis der mit der Revision des Gewässerschutzrechts verfolgten Ziele.

E. 4.1

Anders als das Verwaltungsgericht ist das Baurekursgericht gemäss § 20 Abs. 1 lit. c VRG grundsätzlich zur Ermessenskontrolle befugt. Eine Unterschreitung dieses Prüfungsbefugnis käme einer Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV gleich (vgl. Gerold Steinmann, in: Bernhard Ehrenzeller et al [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. A., Zürich etc. 2008, Art. 29 N. 7 mit Hinweisen; vgl. auch Art. 77 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV]). Art. 41c Abs. 1 GSchV räumt der Baudirektion als "K ann-Bestimmung", welche die Bewilligung von Ausnahmen ermöglicht, sofern keine überwiegenden Interessen bestehen, zwar einen Beurteilungsspielraum ein. In Bezug auf die Auslegung des Begriffs der dichten Überbauung, die Voraussetzung für eine Ausnahmegewilligung bildet, kommt der Baudirektion hingegen kein besonderer Spielraum zu. Umso weniger kann in Bezug auf die Auslegung dieses bundesrechtlichen Begriffs – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – von einem erheblichen Spielraum die Rede sein, wie er etwa bei der Einordnungsvorschrift von § 238 PBG besteht. Insofern hat sich das Baurekursgericht bei der Überprüfung des erstinstanzlichen Entscheids eine zu grosse Zurückhaltung auferlegt. Dies bleibt vorliegend allerdings unerheblich, da das Baurekursgericht auch unter Anwendung der eingeschränkten Prüfung zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung gelangt ist.

E. 4.2

Das Bundesgericht hat anlässlich der Beurteilung eines früheren Bauprojekts auf dem Baugrundstück offengelassen, ob von einem "dicht überbauten Gebiet" auszugehen sei (BGr, 28. März 2013, 1C_41/2012, E. 4.5 [zur Publikation in der amtlichen Sammlung vorgesehen]). Es wies nur darauf hin, übergeordnetes Ziel sei es, durch die Erteilung von Ausnahmebewilligungen im dicht überbauten Gebiet eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine aus der Sicht der Raumplanung erwünschte städtebauliche Verdichtung (z. B. durch das Füllen von Baulücken) zu ermöglichen.

E. 4.3

Die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE) und Umwelt (BAFU) haben zur Anwendung des Begriffs "dicht überbautes Gebiet" in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Merkblatt veröffentlicht (Merkblatt des ARE und des BAFU "Gewässerraum im Siedlungsgebiet" vom 18. Januar 2013; im Folgenden: Merkblatt ARE/BAFU). Dieses soll die Kantone bei einem landesweit einheitlichen Vollzug innerhalb des Siedlungsgebiets unterstützen, ihnen aber gleichzeitig die Möglichkeit belassen, auf unterschiedliche Verhältnisse einzugehen (BGr, 28. März 2013, 1C_41/2012, E. 4.5).

E. 4.4

Der Verfügung vom 24. April 2012 lässt sich keine Begründung dafür entnehmen, weshalb die Baudirektion von einem dicht überbauten Gebiet ausging. Erst in ihrer Rekursvernehmlassung führte sie aus, die Beurteilung müsse auf einer Gesamtbetrachtung beruhen. Dieser müsse ein zweckmässiges Plangebiet zugrunde gelegt werden, das nicht nur wenige Grundstücke umfassen dürfe. Vorliegend müsse deshalb auch die Situation auf der landeinwärts gelegenen Seite der K-Strasse miteinbezogen werden, wodurch sich zeige, dass ein dicht überbautes Gebiet vorliege. Anlässlich des vorinstanzlichen Augenscheins führte die Vertreterin der Baudirektion sodann aus, diese habe das fragliche Gebiet als dicht überbaut eingestuft, weil das Grundstück im Siedlungsgebiet und in einer Bauzone liege. Diese Argumentation überzeugt nicht .

E. 4.4.1

Dass es sich um ein Grundstück in der Bauzone handelt, kann nicht ausschlaggebend sein. Art. 41c Abs. 1 GSchV sieht eine Ausnahmemöglichkeit ausdrücklich nur in dicht überbautem Gebiet, nicht generell in Bauzonen vor (Merkblatt ARE/BAFU, S. 3; vgl. auch Hans W. Stutz, Uferstreifen und Gewässerraum – Umsetzung durch die Kantone, in: URP 2012, S. 90 ff., 103 f.).

E. 4.4.2

Der Einbezug des landeinwärts der K-Strasse gelegenen Gebiets mag zwar nicht ausgeschlossen sein. Im Zentrum stehen jedoch das Gebiet entlang dem Gewässer. Massgeblich muss in erster Linie sein, ob der Uferstreifen bereits überbaut ist. So gelten gemäss dem Merkblatt ARE/BAFU Gebiete, in denen sich im festzulegenden Gewässerraum keine oder nur einzelne Bauten und Anlagen befinden, in der Regel nicht als dicht überbaut (Merkblatt ARE/BAFU, S. 6; Stutz, S. 104).

E. 4.4.3

Befinden sich im festzulegenden Gewässerraum – wie hier – eingezonte, nicht oder nur teilweise überbaute Parzellen, kann das Gebiet ausnahmsweise als dicht überbaut gelten, wenn es sich um eine Baulücke handelt, oder eine zweckmässige bauliche Nutzung der noch unüberbauten oder wenig überbauten Parzellen verhindert wird und die Umgebung

dicht überbaut ist, oder es sich um ein übergeordnet festgelegtes Verdichtungsgebiet handelt (Merkblatt ARE/BAFU, S. 7).

E. 4.5

Die Vorinstanz hielt der Auffassung der Baudirektion (vgl. E. 4.4) entgegen, Seeseits der K-Strasse stehe ein mehr oder weniger freies, durchgrüntes Ufergelände von mehr als 100 m Länge infrage. Die Bauparzelle sowie die nordwestlich und südöstlich angrenzenden Grundstücke seien weitgehend unüberbaut. Auf dem fraglichen Uferstreifen befänden sich lediglich kleinere (See-)Bauten. Die K-Strasse bilde unter diesen Umständen eine räumliche Trennung zwischen den Grundstücken mit direktem Bezug zum See und solchen ohne Bezug zum Ufer. Daher sei der Fokus auf das Land entlang des Zürichsees zu richten. Dabei könne nicht mehr von einer als Ausnahme zugelassenen Füllung einer Baulücke gesprochen werden. Diese Erwägungen sind nicht zu beanstanden.

E. 4.5.1

Die Beschwerdeführenden können aus dem Hinweis, die Siedlungsentwicklung nach innen solle nicht verhindert werden, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Festzuhalten ist diesbezüglich zunächst, dass die Vorinstanz durchaus darauf hinwies, dass mit Art. 41c Abs. 1 GSchV "eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine aus Sicht der Raumplanung erwünschte städtebauliche Verdichtung ermöglicht" werden solle. Eine solche Verdichtung soll aber gerade nur in bereits dicht überbauten Gebieten ermöglicht werden. Es darf daher nicht – worauf die Argumentation der Beschwerdeführenden im Ergebnis hinausläuft – aus dem (allgemeinen) Interesse an einer Verdichtung auf das Vorliegen eines dicht überbauten Gebiets im Sinn von Art. 41c Abs. 1 GSchV geschlossen werden. Vielmehr ist ein solcher Schluss nur dann zulässig, wenn im vorliegenden Fall ein überwiegendes Interesse an einer städtebaulichen Verdichtung besteht. Dies ist jedoch nicht der Fall. Das Baugrundstück liegt weder in einer Kern- noch in einer Zentrumszone. Auch die Siedlungsqualität spricht nicht für eine Überbauung des Grundstücks (vgl. Merkblatt ARE/BAFU, S. 6). Vielmehr spricht das vom Bundesgericht im erwähnten Entscheid, der ein früheres Bauprojekt auf dem Baugrundstück betraf, hervorgehobene Interesse der Öffentlichkeit an einem erleichterten Zugang zu den Gewässern (BGr, 28. März 2013, 1C_41/2012, E. 4.5 [zur Publikation in der amtlichen Sammlung vorgesehen]) gegen eine Überbauung der zwischen der K-Strasse und dem See liegenden Grundstücke.

E. 4.5.2

Zutreffend wies die Vorinstanz darauf hin, im erläuternden Bericht des BAFU würden als Anwendungsfall "Baulücken" genannt und als Beispiele für dicht überbaute Gebiete die städtischen Quartiere in Basel am Rhein oder in Zürich an der Limmat aufgeführt. Gemäss Merkblatt ARE/BAFU würden Gebiete, in denen sich im festzulegenden Gewässerraum keine oder nur einzelne Bauten und Anlagen befänden, in der Regel nicht als dicht überbaut gelten. Würden sich in diesem Uferstreifen eingezonte, nicht oder nur teilweise überbaute Parzellen befinden, könne das Gebiet ausnahmsweise als dicht überbaut gelten, wenn es sich um eine Baulücke handle oder eine zweckmässige bauliche Nutzung der noch unüberbauten oder wenig überbauten Parzellen verhindert werde und die Umgebung dicht überbaut sei.

E. 4.5.3

Auch der Einwand der Beschwerdeführenden, die K-Strasse bilde keine Zäsur, die einer Berücksichtigung der landeinwärts bestehenden Bebauung verbieten würde, trifft nicht zu.

Aus den von den Beschwerdeführenden eingereichten Orthofotos, aber auch den anlässlich des vorinstanzlichen Augenscheins gemachten Fotos, ergibt sich, dass die Bebauung seeseits der Strasse zumindest im hier massgeblichen Bereich deutlich von jener landeinwärts abweicht. Zum See hin besteht ein beachtlicher Grüngürtel. Dementsprechend erweist sich – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden – auch die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung, wonach die Bauparzelle sowie die nordwestlich und südöstlich angrenzenden Grundstücke weitgehend unüberbaut seien, als zutreffend. Dass die fraglichen Grundstücke nicht gänzlich unüberbaut sind, ist für eine solche Feststellung nicht erforderlich.

E. 4.5.4

Nach dem Gesagten liegt auch keine Baulücke vor, was gemäss dem Merkblatt ARE/BAFU (S. 6 f.) und dem erläuternden Bericht des BAFU vom 20. April 2011 (S. 15) für eine städtebauliche Verdichtung und damit für die Annahme dicht überbauten Gebiets sprechen würde. Gegen das Vorliegen einer Baulücke spricht nicht nur die Ausdehnung des weitgehend unüberbauten Grüngürtels und dessen Lage am See. Auch wird das fragliche Gebiet von der bestehenden Überbauung nicht so stark geprägt, dass es sinnvollerweise nur einer Bauzone zugewiesen werden kann (BGE 132 II 218 E. 4.2 mit Hinweisen; VGr, 8. Dezember 2011, VR.2011.00004, E. 3.4; 5. Mai 2010, VB.2009.00063, E. 4.3.3; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 5 N. 58 ff.; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008, S. 597 f.; Enrico Riva, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Kommentar RPG, Zürich etc. 2010, Art. 5 N. 146 ff.; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 241, je mit weiteren Hinweisen).

E. 4.6

Die Vorinstanz kam nach dem Gesagten zu Recht zum Schluss, das fragliche Gebiet sei nicht als dicht überbaut im Sinn von Art. 41c Abs. 1 GSchV zu qualifizieren. Damit erweist sich die Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet.

E. 5

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die ZVH sei unabhängig vom Ausgang des vorliegenden Verfahrens zu verpflichten, ihnen für das Rekursverfahren eine Umtriebsentschädigung von Fr. 2'500.- zu bezahlen. Die Vorinstanz sei auf den Rekurs der ZVH nicht eingetreten und habe diese dafür kostenpflichtig erklärt. Es sei unverständlich, dass die Vorinstanz keine dementsprechende Entschädigungspflicht statuiert habe.

E. 5.1

Weil die Vorinstanz auf den Rekurs der ZVH mangels Legitimation nicht eintrat, auferlegte sie dieser 1/14 der Rekurskosten von insgesamt Fr. 8'420.- (Entscheid der Vorinstanz, Disp.-Ziff. V). Sie verpflichtete die ZVH hingegen nicht zur Bezahlung einer Umtriebsentschädigung an die Beschwerdeführenden. Eine solche sprach sie – zulasten der Beschwerdeführenden – nur dem Schweizer Heimatschutz SHS zu (Disp.-Ziff. VI).

E. 5.2

Nach § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann die unterliegende Partei zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darstellung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigte. Ein

besonderer Aufwand ist nur zu bejahen, wenn die Grenze des im Rahmen eines Verwaltungsrechtspflegeverfahrens gemeinhin Üblichen und Zumutbaren überschritten ist und von einer Partei nicht erwartet werden kann, dass sie einen solchen Aufwand vollumfänglich selbst trägt (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999 , § 17 N. 27).

E. 5.3

Vorliegend wiesen die Beschwerdeführenden in ihrer Rekursantwort zutreffend darauf hin, dass die Legitimation der rekurrierenden Verbände von Amtes wegen zu prüfen sei. In Bezug auf die ZVH führten die Beschwerdeführenden sodann aus, diese sei nur insofern rechtsmittellegitimiert, als sie sich gegen Anordnungen und Erlasse, die sich auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 PBG stützen, oder gegen Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen wehren würden. Diese Einschränkung gelte auch in Bezug auf die zulässigen Rügen. Da sich die angefochtenen baurechtlichen Entscheide weder auf den III. Titel noch auf § 238 Abs. 2 PBG gestützt hätten, oder sich hätten stützen sollen, und das Baugrundstück in der Bauzone liege, gehe der ZVH die Rekursbefugnis gänzlich ab. Allein der Umstand, dass das Baugrundstück an das Seeufer angrenze, verschaffe der ZVH jedenfalls kein Rekursrecht.

E. 5.4

Die Ausführungen der Beschwerdeführenden zur Legitimation der ZVH gingen damit nur unwesentlich darüber hinaus, was sich direkt aus dem Gesetz ergibt. Insofern kann nicht von einem besonderen Aufwand gesprochen werden, den die rechtsgenügende Darstellung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen erfordert hätte. Die weiteren Ausführungen der Beschwerdeführenden im Rekursverfahren waren in erster Linie erforderlich, weil auch die Beschwerdeführenden dem Schweizer Heimatschutz SHS die Rekurslegitimation nicht umfassend absprachen. Der damit verbundene Aufwand wäre den Beschwerdeführenden somit ohnehin – auch ohne Rekuserhebung durch die ZVH – entstanden. Dementsprechend kann dieser Aufwand nicht als erforderlich gelten, um sich gegen den Rekurs der ZVH zur Wehr zu setzen. Unter diesen Umständen lag es im Ermessen der Vorinstanz, davon abzusehen, die ZVH zur Bezahlung einer Umtriebsentschädigung an die Beschwerdeführenden zu verpflichten. Die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet.

E. 6

Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Zudem sind sie zu verpflichten, der Beschwerdegegnerschaft eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

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