

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00142 vom 6. Oktober 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-10-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00142

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00142 du 6 octobre 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00142 del 6 ottobre 2016

Regeste

Gemeinschaftswerk | Gemeinschaftswerk. § 222 ff. PBG. Mit dem Gemeinschaftswerk (§ 222 ff. PBG) hat der Gesetzgeber ein Instrument geschaffen, mit dem die Erstellung und Benützung von Gemeinschaftsanlagen gegen den Widerstand einzelner Grundeigentümer erzwungen werden kann. Voraussetzung für ein Gemeinschaftswerk ist, dass ein hinreichendes öffentliches Interesse daran besteht, welches die privaten Interessen der betroffenen Grundeigentümer überwiegt (E. 3.2). Vorliegend betrifft das geltend gemachte öffentliche Interesse an der Schaffung einer rückwärtigen Erschliessung nicht das Baugrundstück selber, sondern ein Drittgrundstück. Das Baugrundstück kann eine ausreichende Erschliessung unbestrittenermassen aus eigener Kraft bewerkstelligen. Ausserdem ist das (berechtigte) öffentliche Interesse an der Schaffung einer rückwärtigen Erschliessung für das Drittgrundstück nicht aktuell. Insgesamt vermag das öffentliche Interesse das entgegenstehende private Interesse des Bauherrn an einem beförderlichen Baubewilligungsverfahren nicht zu überwiegen. Somit sind die Voraussetzungen von § 222 PBG nicht erfüllt. Eine gemeinschaftliche Lösung im Sinn von § 222 ff. PBG darf im Übrigen nur soweit verlangt werden, als für die betreffende Aufgabe als solche eine gesetzliche Verpflichtung besteht. Dies trifft vorliegend weder auf das Baugrundstück noch auf das Drittgrundstück zu (E. 4.2). Das festgesetzte Gemeinschaftswerk ist aufzuheben, da es für die angestrebte Zielsetzung des Beschwerdegegners angesichts der konkreten Umstände nicht zur Verfügung steht (E. 5.1). Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

A,

E. 1.1

D,

E. 1.2

E, Mitbeteiligte, betreffend Gemeinschaftswerk, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 7. Juli 2015 setzte der Gemeinderat Hombrechtikon das Gemeinschaftswerk gemäss § 222 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Schaffung einer hinreichenden Erschliessung der Grundstücke Kat.-Nrn. 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08 sowie 09 fest. II. Den hiergegen von A und B gemeinsam erhobenen Rekurs vom 10. August 2015 wies das Baurekursgericht mit Entscheid vom 10. Februar 2016 ab. III. Dagegen liessen A und B am 14. März 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen mit dem Antrag, es seien der angefochtene Entscheid des Baurekursgerichts sowie der Beschluss des Gemeinderats Hombrechtikon vom 7. Juli 2015 aufzuheben, unter Kosten- und

Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft. Mit Eingabe vom 31. März 2016 beantragte das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat Hombrechtikon stellte am 20. April 2016 den Antrag, es sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführer; eventualiter sei "durch das Verwaltungsgericht eine Lösung zu beschliessen und auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zu verzichten". Die Mitbeteiligten teilten mit Eingabe vom 20. April 2016 mit, auf Stellungnahmen im Beschwerdeverfahren zu verzichten. Mit Replik vom 14. Mai 2016 hielten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest. Am 29. Mai 2016 erfolgte eine Stellungnahme der Mitbeteiligten, wobei diese keine Anträge stellten. Der Gemeinderat Hombrechtikon verzichtete am 30. Mai 2016 auf die Erstattung einer Duplik. Am 20. Juni 2016 reichten die Beschwerdeführer eine letzte Stellungnahme zu den Akten. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 2

B, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführer, gegen Gemeinderat Hombrechtikon, Beschwerdegegner, und

E. 2.1

Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen geltend, das Gemeinschaftswerk im Sinn von § 222 ff. PBG sei ein unzulässiges Mittel für die Erreichung der vorliegenden Erschliessungsziele. Das PBG sehe dafür ein (Teil)quartierplanverfahren vor, welches unter Einhaltung von Vorschriften zur Verfahrenseinleitung sowie zu den Mitwirkungsrechten der beteiligten Grundeigentümer durchgeführt werde. Die Festsetzung eines Gemeinschaftswerkes setze ein überwiegendes baurechtlich relevantes öffentliches Interesse am Gemeinschaftswerk und der diesbezüglichen Regelung der Rechtsverhältnisse voraus. Es bestehe vorliegend kein überwiegendes öffentliches Interesse, die Beschwerdeführenden in ein Verfahren nach § 222 ff. PBG zu zwingen. Der Hinweis auf § 240 Abs. 3 PBG sei nur theoretisch richtig, aber im vorliegenden Fall deplatziert: Die Gemeinde habe es anlässlich der Erteilung der Baubewilligung für die Überbauung H-Strasse (...) im Jahre 2001 versäumt, dem Grundstück Kat.-Nr. 03 eine hinreichende Zufahrt zu sichern. Es gehe nicht an, dass nun die Privaten dieses Versäumnis mit erheblichem finanziellem Aufwand "auslöffeln" müssten. Auch die den Mitbeteiligten angeblich im Jahre 2014 verweigerten Parkplätze rechtfertigten die Verfahrenseinleitung nicht, da Parkplätze nicht zwingend auf dem Grundstück selber angeordnet sein müssten, sondern auch in nützlicher Entfernung davon liegen könnten. Ausserdem seien dem Beschwerdeführer 2 im Jahre 2011 zwei Parkplätze anstandslos bewilligt worden. Zusätzlicher Regelungsbedarf bestehe solange keiner, als nicht beabsichtigt sei, das Grundstück Kat.-Nr. 03 neu zu überbauen. Ausserdem seien die in § 224 PBG umschriebenen Voraussetzungen für einen Beteiligungszwang nicht gegeben. Die Beschwerdeführenden seien auf dieses Gemeinschaftswerk in keiner Weise angewiesen.

E. 2.2

Der Gemeinderat stellt sich auf den Standpunkt, dass die Beschwerdeführenden nicht unnötig belastet würden. Der Ausbau der Wegparzelle Kat.-Nr. 02 stehe im Zusammenhang mit der Errichtung des Mehrfamilienhauses auf dem Grundstück Kat.-Nr. 08. Die

Beschwerdeführenden würden nicht zusätzlich belastet, wenn gleichzeitig noch für zwei Parzellen eine rückwärtige Erschliessung über die F-Strasse geschaffen werde.

E. 3.1

Gemäss § 222 PBG können, wo ein öffentliches Interesse entgegenstehende private Interessen überwiegt, Eigentümer benachbarter Grundstücke auch ausserhalb planungsrechtlicher Vorkehren durch Verfügung des Gemeinderats gegenseitig für berechtigt und verpflichtet erklärt werden, bestimmte Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen gemeinsam zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten sowie hiefür nötigenfalls Vorleistungen zu erbringen (a) oder an bestehende derartige Werke gegen angemessene Entschädigung anzuschliessen (b). Liegt ein hinreichendes öffentliches Interesse an einem Gemeinschaftswerk vor, setzt der Gemeinderat den Eigentümern eine angemessene Frist für den Abschluss einer Vereinbarung an (§ 223 Abs. 1 PBG). Diese Vereinbarung wiederum unterliegt der Genehmigung des Gemeinderats und ist als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anzumerken (Abs. 2 von § 223 PBG). Können sich die Eigentümer über die Ordnung der Rechtsverhältnisse innert Frist nicht einigen, so sind gemäss § 224 Abs. 1 PBG baurechtliche Bewilligungen zu verweigern oder mit Nebenbestimmungen zu versehen, die das öffentliche Interesse in anderer Weise hinreichend wahrnehmen. Unter den gleichen Voraussetzungen und sofern das öffentliche Interesse mit Nebenbestimmungen zu einer baurechtlichen Bewilligung nicht hinreichend wahrgenommen werden kann oder eine Verweigerung unverhältnismässig wäre, ist den Beteiligten ein Entwurf über die Regelung der Rechtsverhältnisse vorzulegen. Einigen sich die Beteiligten innert zwei Monaten nicht, wird die erforderliche Ordnung durch Verfügung festgesetzt und im Grundbuch angemerkt (§ 224 Abs. 2 PBG). § 222 PBG soll eine Generalklausel darstellen, welche die Durchsetzung von Gemeinschaftslösungen auch dort erlaubt, wo das Gesetz sie nicht für einzelne Sachbereiche – wie bei Zugängen und Fahrzeugabstellplätzen – ausdrücklich regelt. Allerdings erlaubt diese Bestimmung nicht, den Grundeigentümern über die Verpflichtung zum gemeinschaftlichen Vorgehen hinaus Lasten zu überbinden, die jeder für sich nicht ebenfalls zu tragen hätte (vgl. VGr, 19. Dezember 1986, VB 39/1986 E. E.a in BEZ 1987 Nr. 6). Der Gesetzgeber hat primär an Interessen des Wohn- und Umweltschutzes gedacht und führt als Beispiele etwa Lärmschutzanlagen wie gemeinschaftliche Fahrzeugabstellplätze an. Solche seien nur wirkungsvoll, wenn sie am richtigen Ort in den richtigen Dimensionen erstellt werden. Damit solche Gemeinschaftsanlagen nicht am Widerstand einzelner Grundeigentümer scheitern, müsse es, wenn ein hinreichendes öffentliches Interesse vorhanden sei, möglich sein, selbst ausserhalb planungsrechtlicher Vorkehren (Quartierplan und Gestaltungsplan) die Erstellung und Benützung solcher Anlagen zu erzwingen (vgl. Antrag des Regierungsrats vom 5. Dezember 1973, AB1 1973 II S. 1854).

E. 3.2

Zutreffend sind die Ausführungen der Vorinstanz, wonach der Gesetzgeber mit dem Gemeinschaftswerk ein Instrument geschaffen hat, mit dem die Erstellung und Benützung von Gemeinschaftsanlagen gegen den Widerstand einzelner Grundeigentümer erzwungen werden kann. Ein Gemeinschaftswerk könnte daher grundsätzlich auch in der Erstellung und Benützung einer Zufahrtsstrasse bestehen. Voraussetzung für ein Gemeinschaftswerk ist unbestrittenermassen, dass ein hinreichendes öffentliches Interesse daran besteht, welches die privaten Interessen der betroffenen Grundeigentümer überwiegt. Der

Vorinstanz ist darin beizupflichten, dass eine in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ausreichende Erschliessung eine der primären Voraussetzungen für die Überbaubarkeit eines Grundstücks darstellt (§ 234 PBG). Ebenfalls zutreffend ist, dass es Aufgabe der Gemeinde ist, für die ausreichende Erschliessung der Bauzonen zu sorgen (vgl. §§ 90 ff. PBG). Dass es sich beim hier infrage stehenden Zufahrtsweg Kat.-Nr. 02 wohl nicht um ein zur Groberschliessung im Sinn von § 91 PBG gehörendes Werk handelt, sondern als Zufahrt zu drei Parzellen deren Feinerschliessung dient, spielt im vorliegenden Zusammenhang keine massgebliche Rolle. Wie die Gemeinde geltend macht, sind Einzelausfahrten in Staatsstrassen wenn möglich zu vermeiden und an Staatsstrassen liegende Grundstück rückwärtig zu erschliessen (§ 240 Abs. 3 PBG). Ob eine direkte Ausfahrt in die Staatsstrasse vorliegend aus Verkehrssicherheitsgründen tatsächlich ausser Betracht fiele, kann offenbleiben. Aktenkundig ist, dass der Kanton die Gemeinde im Rahmen eines Aufsichtsbeschwerdeverfahrens aufgefordert hat, dem Grundstück Kat.-Nr. 03 eine rückwärtige Erschliessung zu verschaffen. Dies liegt nach den genannten Erschliessungsgrundsätzen im öffentlichen Interesse. Fraglich ist allerdings, ob dieses öffentliche Interesse entgegenstehende private Interessen überwiegt und damit als hinreichend im Sinn von § 223 Abs. 1 PBG zu qualifizieren ist.

E. 4.1

Bei Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interessens setzt der Gemeinderat den betroffenen Eigentümern eine angemessene Frist für den Abschluss einer Vereinbarung (§ 223 Abs. 1 PBG). Eine solche liegt im vorliegenden Fall nicht vor und kommt offensichtlich auch nicht zustande. Für diesen Fall, nämlich dass sich die Eigentümer nicht einigen können, sieht das Gesetz in § 224 Abs. 1 zunächst vor, dass die nachgesuchte Baubewilligung zu verweigern oder mit einer Nebenbestimmung zu versehen ist, sodass das betroffene öffentliche Interesse in anderer Weise hinreichend wahrgenommen werden kann. Eine Regelung der Rechtsverhältnisse durch die Behörde soll nur erfolgen, wenn die Verweigerung der Baubewilligung unverhältnismässig wäre (§ 224 Abs. 2 PBG). Bereits diese Regelung macht deutlich, dass das im Streit liegende öffentliche Interesse in unmittelbarem Zusammenhang mit der nachgesuchten Baubewilligung stehen muss bzw. eine gesetzliche Verpflichtung des Bauherrn betreffen muss, deren Nichterfüllung zur Verweigerung der Baubewilligung bzw. zur Statuierung entsprechender Auflagen führen kann. Die gesetzliche Regelung soll offensichtlich verhindern, dass ein Baubewilligungsverfahren blockiert wird. Ausserdem will sie sicherstellen, dass die Durchsetzung eines gewichtigen öffentlichen Interessens mangels Bereitschaft einzelner Grundeigentümer zur Kooperation scheitern könnte, weil die Verweigerung einer Baubewilligung längerfristig vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht standhalten könnte und die Statuierung einer Nebenbestimmung nicht infrage kommt.

E. 4.2

Der vorliegende Sachverhalt liegt anders. Das geltend gemachte öffentliche Interesse an der Schaffung einer rückwärtigen Erschliessung betrifft nicht das Baugrundstück selber, sondern ein Drittgrundstück. Die fehlende rückwärtige Erschliessung des Grundstücks Kat.-Nr. 03 bzw. die mangelnde erschliessungsrechtliche Situation benachbarter Grundstücke kann dem bauwilligen Eigentümer von Kat.-Nr. 08 nicht entgegengehalten werden. Das Baugrundstück selber kann eine ausreichende Erschliessung unbestrittenermassen aus eigener Kraft bewerkstelligen, da der Zufahrtsweg Kat.-Nr. 02 im Eigentum des Bauherrn ist und die Verbreiterung der Wegparzelle ohnehin auf Kosten der

Landfläche des Baugrundstücks Kat.-Nr. 08 erfolgen soll. Dass dadurch eine allenfalls künftig erforderliche rückwärtige Erschliessung des Grundstücks Kat.-Nr. 03 in irgendeiner Weise nachteilig präjudiziert würde, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht. Ausserdem ist das (berechtigte) öffentliche Interesse an der Schaffung einer rückwärtigen Erschliessung für Kat.-Nr. 03 nicht aktuell. Das Drittgrundstück wird über die Staatsstrasse erschlossen. Damit wird den gesetzlichen Anforderungen von § 236 PBG ausreichend Rechnung getragen. Eine direkte Zufahrt zum Wohnhaus G-Strasse (...) ist nicht erforderlich. Gemäss § 4 Abs. 1 der Normalien über die Anforderungen an Zugänge vom 9. Dezember 1987 (Zugangsnormalien) sind Zugänge so nahe an die zu erschliessenden Grundstücke heranzuführen, dass ein wirksamer Einsatz der öffentlichen Dienste möglich ist. In den Technischen Anforderungen der Zugangsnormalien wird unter dem Titel "Erreichbarkeit" festgehalten, die erlaubte (nicht befahrbare) Distanz vom Zugang zum Gebäudeeingang belaufe sich bei Gebäuden ohne starke Personenbelegung und einer Höhe unter 13 m auf höchstens 80 m. Diese Voraussetzung ist vorliegend ohne weiteres erfüllt. Die gemäss § 237 Abs. 1 PBG hinreichende Zugänglichkeit setzt somit nicht voraus, dass eine für Fahrzeuge ausgebaute Zufahrt bis zu der infrage stehenden Baute oder Anlagen führen muss (RB 1995 Nr. 80). Ein Baugesuch für eine weitere bauliche Nutzung des Grundstücks Kat.-Nr. 03 oder für die Erstellung von Abstellplätzen auf der Parzelle liegt zurzeit nicht vor. Es besteht daher im jetzigen Zeitpunkt auch für das Grundstück Kat.-Nr. 03 keine (aktuelle) gesetzliche Verpflichtung, eine rückwärtige Zufahrt zu erstellen. Eine bereits bestehende Ein- und Ausfahrt in die G-Strasse geniesst Bestandesschutz. Dass eine Verkehrssicherheitsproblematik vorliege, welche die Bestandesgarantie der Grundeigentümerschaft infrage stelle, wird nicht geltend gemacht und ist aus den Akten auch nicht ersichtlich. Das geltend gemachte öffentliche Interesse an einer rückwärtigen Erschliessung der Parzelle Kat.-Nr. 03 vermag aus diesen Gründen das entgegenstehende private Interesse des Bauherrn an einem beförderlichen Baubewilligungsverfahren nicht zu überwiegen. Somit sind die Voraussetzungen von § 222 PBG nicht erfüllt. Der Behörde steht das Instrument des Gemeinschaftswerks nicht zur Verfügung. Die gesetzliche Regelung des Gemeinschaftswerks verbietet letztlich eine Ersatzvornahme durch den Gemeinderat (bzw. die Baudirektion) im Falle der fehlenden Einigung der privaten Grundeigentümer hinsichtlich eines gemeinschaftlichen Vorgehens. Mit der Ersatzvornahme können keine neuen Pflichten begründet werden, sondern sie dient lediglich der Durchsetzung bestehender gesetzlicher Verpflichtungen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A. Zürich/St. Gallen 2016, N. 1472). Entsprechend hat das Verwaltungsgericht an anderer Stelle festgehalten, dass nur soweit eine gemeinschaftliche Lösung im Sinn von § 222 ff. PBG verlangt werden darf, als für die betreffende Aufgabe als solche eine gesetzliche Verpflichtung besteht (vgl. VGr, 19. Dezember 1986, VB 39/1986 in BEZ 1987 Nr. 6). Dies trifft vorliegend weder auf das Baugrundstück noch auf das Grundstück Kat.-Nr. 03 zu.

E. 4.3

Nach dem Gesagten geht es im vorliegenden Fall denn auch nicht darum, einer sämtliche Grundstücke und dabei insbesondere das Baugrundstück belastenden gesetzlichen Verpflichtung durch gemeinsames Vorgehen zum Durchbruch zu verhelfen, ohne ein Baubewilligungsverfahren zu blockieren. Vielmehr soll dem Grundstück Kat.-Nr. 03 eine rückwärtige Zufahrt für weitere künftige Nutzungen verschafft und durch die Erstellung eines Wendeplatzes die F-Strasse normaliengerecht ausgebaut werden. Diese Zielsetzungen

der Gemeinde sind mittels eines (Teil)Quartierplanverfahrens zu erreichen. Dieses hat zum Zweck, sämtlichen Grundstücken innerhalb des Quartierplangebiets eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Erschliessung zu verschaffen und sie an allenfalls erforderlichen gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen teilhaben zu lassen. Dabei sind die Erschliessungen und gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen so festzulegen, dass sie bei vollständiger Nutzung der erfassten Grundstücke genügen (vgl. § 128 PBG). Im Rahmen eines Quartierplans können sämtliche Grundstücke in die (Erschliessungs)Planung einbezogen werden. Dies gilt auch für Parzellen, deren Eigentümer keinerlei Bauabsichten und daher weder ein persönliches Interesse an einem Ausbau der Erschliessungsanlagen noch diesbezügliche direkte gesetzliche Verpflichtungen haben. Der vorliegende Beschluss entspricht inhaltlich denn auch einem Teilquartierplan, welcher allerdings nicht in dem dafür vom Gesetz vorgesehenen Verfahren zustande gekommen ist. Verzichtet wurde insbesondere auf das Einleitungsverfahren gemäss §§ 147 ff. PBG. Dabei wurde den Grundeigentümern die Möglichkeit genommen, sich gegen die Einleitung des Verfahrens zur Wehr zu setzen (vgl. § 148 Abs. 2 PBG). Ausserdem wurde der Ausbau des Wendeplatzes der F-Strasse vorgängig in einem separaten Verfahren bewilligt. Zum Gegenstand des angefochtenen Beschlusses gemacht wurde lediglich die Frage der Bereinigung der bestehenden Rechtsverhältnisse und die damit verbundene Errichtung neuer Dienstbarkeiten.

E. 5.1

Zusammenfassend erweisen sich die erhobenen Rügen als berechtigt und die Beschwerde ist gutzuheissen. Das festgesetzte Gemeinschaftswerk ist aufzuheben, da es für die angestrebten Zielsetzungen des Beschwerdegegners angesichts der konkreten Umstände nicht zur Verfügung steht.

E. 5.2

Dementsprechend ist die Kostenverteilung für das Rekursverfahren in dem Sinn neu festzulegen, dass die Rekurskosten durch die nun unterliegenden Parteien, nämlich durch den Beschwerdegegner zur Hälfte und durch die Mitbeteiligten je zu einem Viertel zu tragen sind, wobei die Mitbeteiligten untereinander solidarisch haften. Im selben Verhältnis haben der Beschwerdegegner und die Mitbeteiligten die Beschwerdeführer für das Rekursverfahren zu entschädigen; als angemessen erscheint eine Entschädigung für die Bemühungen des anwaltlichen Vertreters von insgesamt Fr. 2'000.-.

E. 5.3

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Da sich die Mitbeteiligten am Beschwerdeverfahren nicht näher beteiligten, sind ihnen keine Kosten aufzuerlegen. Als unterliegende Partei ist der Beschwerdegegner schliesslich zu verpflichten, den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Auch für das Beschwerdeverfahren erscheint eine Entschädigung von insgesamt Fr. 2'000.- als angemessen.

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