

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00525 vom 9. Februar 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-02-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00525

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00525 du 9 février 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00525 del 9 febbraio 2017

Regeste

Baubewilligung | Genügende Erschliessung, Zugangsnormalien, Kombination von Schrägdach und Attikageschoss Sofern das Gebiet dicht bebaut und gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen ist, genügt es für die Erschliessung von 60 Wohneinheiten (E. 2.3.1). Gute Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (E. 2.3.2). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz hat das Kriterium der dichten Bebauung weiterhin Bedeutung; in Präzisierung der bisherigen Rechtsprechung ist dabei nicht allein die Bebauungsmöglichkeit massgebend, sondern kann auch die heutige Bebauungsstruktur des Quartiers berücksichtigt werden (E. 2.3.3). Hier ist sodann ein Abweichen von den Zugangsnormalien (69 statt 60 Wohneinheiten) gerechtfertigt, weil das Gebiet zusätzlich über mehrere Querstrassen erschlossen wird und es sich um eine übersichtliche Strasse handelt (E. 2.4). Weder das kantonale noch das kommunale Recht untersagen eine Dachgestaltung, bei der das Dachgeschoss teilweise unter einem Schrägdach liegt und teilweise als Attikageschoss ausgestaltet ist. Solche Dachgeschosse müssen aber mindestens die Bauvorschriften für eine Dachgeschossform vollständig einhalten (E. 3.2). Weil auf der Schrägdachseite ein Kniestock in Anschlag gebracht wurde, sind die Vorschriften für Attikageschosse nicht eingehalten (E. 3.3). Es wurde bis anhin nicht geprüft, ob die vorgesehene Dachterrasse als Dacheinschnitt zu qualifizieren ist; ein solcher ist nach den kommunalen Bauvorschriften nur auf einem Drittel der Fassadenlänge zulässig (E. 3.4). Teilweise Gutheissung und Rückweisung an die Baubehörde.

Erwägungen

E. 01

in Rüschlikon anstelle des bisherigen Wohnhauses mit separater Garage. Die Parzelle liegt in der Wohnzone W2B, in der maximal ein anrechenbares Untergeschoss, zwei Vollgeschosse und zwei Dachgeschosse zulässig sind (Art. 18 Abs. 1 der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rüschlikon vom 28. September 1993 [BZO]). Der Neubau soll ein anrechenbares Untergeschoss, zwei Vollgeschosse und ein Dachgeschoss umfassen. Das Dachgeschoss soll mit einem Satteldach überdeckt sein, welches strassenseitig eine Neigung von 45 ° und seeseitig eine Neigung von 25 ° aufweist. Strassenseitig wird das Dach auf einem Drittel durch eine Dachaufbaute mit Flachdach durchbrochen. Seeseitig wird das Dach auf 1/3 der Fassadenlänge durch einen Dacherker mit Flachdach durchbrochen; auf der übrigen Fassadenlänge fällt das Dach nur bis zur Raumhöhe des Dachgeschosses ab; die damit verbleibende Fläche mit einer Tiefe von 2,47 m bis zur Gebäudefassade ist als begehbare Terrasse ausgestaltet.

E. 1

Streitgegenstand bildet der Neubau eines Mehrfamilienhauses auf der Parzelle Kat.-Nr.

E. 2.1

Die Beschwerdeführenden rügen, für das Baugrundstück bestehe keine verkehrssichere Erschliessung. Bei einer Realisierung des Bauprojekts würde die H-Strasse neu 69 Wohneinheiten erschliessen, sie weise gemäss den Zugangsnormalien vom 9. Dezember 1987 (ZN, LS 700.5) indes nur den Ausbaustandard für 30 Wohneinheiten auf.

E. 2.2

Bei der genügenden Erschliessung einer Parzelle handelt es sich um eine Grundanforderung, welcher alle Bauvorhaben zu genügen haben. Erschlossen ist ein Grundstück unter anderem dann, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist (§ 236 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG, LS 700.1]). Genügende Zugänglichkeit bedingt in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benützer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Gestützt auf § 360 Abs. 1 in Verbindung mit § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG erliess der Regierungsrat die Zugangsnormalien, in deren Anhang er die technischen Anforderungen umschrieb, denen ein Zugang zu genügen hat. Je nachdem, ob ein Gebiet dicht überbaut und mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen ist oder nicht, gelten dabei weniger strenge Anforderungen an die Zufahrten.

E. 2.3.1

Das Baugrundstück wird über die H-Strasse erschlossen, welche eine Breite von 4,96 bis 5,20 m aufweist. Auf ihrer gesamten Länge würde die H-Strasse neu 69 Wohneinheiten erschliessen. Aufgrund ihrer Dimensionen erfüllt die H-Strasse gemäss Anhang der Zugangsnormalien die technischen Anforderungen an eine Zufahrtsstrasse für bis zu 30 Wohneinheiten; bei dichter Bebauung genügt sie für 60 Wohneinheiten, sofern das Gebiet mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen ist (§ 6 Abs. 2 ZN). Daran ändert im Übrigen auch der Umstand nichts, dass die Strasse keine Bankette aufweist, denn sie überschreitet die für solche Strassen notwendige Breite an der schmalsten Stelle um fast einen Meter; der auf solchen Strassen für Fussgänger vorzusehende Raum ist demnach vorhanden und könnte, falls aus Gründen der Verkehrssicherheit notwendig, auch noch farblich hervorgehoben werden.

E. 2.3.2

Gemäss Plan der ÖV-Güteklassen im geografischen Informationssystem des Kantons Zürich (www.maps.zh.ch) liegt das Baugrundstück in der ÖV-Güteklasse B, der zweithöchsten von sechs Güteklassen; der südliche Teil der H-Strasse liegt in der Güteklasse C. Der Bahnhof Rüslikon liegt in Luftdistanz rund 200 m vom Baugrundstück entfernt, die nächste Bushaltestelle mit direkter Busverbindung ins Zentrum der Stadt Zürich rund 50 m. Insgesamt ist das Gebiet damit im vorgenannten Sinn gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen.

E. 2.3.3

Ohne nähere Begründung führt die Vorinstanz aus, das Kriterium der dichten Bebauung habe keine eigenständige Bedeutung mehr. Sie verweist diesbezüglich auf einen eigenen Entscheid vom 22. Oktober 2010, der indes nicht im Internet publiziert wurde. Das Kriterium der dichten Bebauung ist gemäss Anhang zu den Zugangsnormalien das

Hauptkriterium für eine Erhöhung der zulässigen Wohneinheiten, die gute Erschliessung mit öffentlichem Verkehr eine Zusatzbedingung. Der Wortlaut der Zugangsnormalien lässt deshalb keinen Raum, auf das Kriterium der dichten Bebauung zu verzichten. Auch sind keine anderen Gründe ersichtlich, welche dieses Kriterium als nicht mehr einschlägig erscheinen liessen. Nach bisheriger Praxis stellte die Kammer bei der Prüfung, ob eine dichte Bebauung vorliegt, im Wesentlichen darauf ab, welche Ausnützung im fraglichen Gebiet zulässig ist (allgemein hierzu Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 578 f. mit Hinweisen); eine dichte Bebauung lag etwa vor in einer Wohnzone für dreigeschossige Bauten mit einer maximal zulässigen Ausnützung von 60 % (VGr, 24. März 2010, VB.2009.00507, E. 4.3 Abs. 2) sowie in einer Wohnzone für zweigeschossige Bauten mit einer maximal zulässigen Ausnützung von 40 %, wobei das Baugrundstück an eine Wohnzone für dreigeschossige Bauten mit einer maximal zulässigen Ausnützung von 90 % grenzte (VGr, 19. August 2015, VB.2015.00001, E. 4.3.1). Begründet wurde diese Praxis damit, dass der Sinn des Kriteriums der dichten Bebauung nur darin gesehen werden könne, dass bei dichter Bebauung der Grenzwert an Wohneinheiten in der Regel bereits bei einem vergleichsweise kurzen Zugang erreicht und damit die Zahl von Kreuzungsmanövern, welche für die Dimensionierung der Zugänge ausschlaggebend sind, naturgemäss geringer ist (VGr, 18. Dezember 2001, VB.2001.00292, E. 2 Ingress [= BEZ 2002 Nr. 5]). Diese Rechtsprechung ist dahingehend zu präzisieren, dass für die Beurteilung, ob eine dichte Bebauung vorliegt, nicht allein die Bebauungsmöglichkeit, sondern auch die bisherige Bebauung berücksichtigt werden kann. Würde allein auf das Kriterium der planungsrechtlich zulässigen Bebauung abgestellt, könnte die Situation entstehen, dass eine Zufahrtsstrasse in einer Wohnzone mit geringer Ausnutzungsmöglichkeit, die bisher nur den Ausbaustandard für die Erschliessung von 30 Wohneinheiten aufwies, allein durch eine Erhöhung der Ausnutzungsmöglichkeit neu 60 Wohneinheiten erschliessen dürfte. Das überzeugt nicht. Massgebend muss vielmehr sein, ob das von einer Strasse erschlossene Gebiet bei Berücksichtigung der Gesamtumstände eine hohe Baudichte aufweist, was einerseits aufgrund hoher Ausnutzungsmöglichkeiten, andererseits aber auch aufgrund weitgehender Überbauung des Gebiets mit einer zumindest üblichen Ausnützung vorliegen kann. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine lange vor Inkrafttreten der Zugangsnormalien gebaute Strasse zwar nach heutigem Standard nicht die nötigen Abmessungen aufweist, indes aufgrund der gewachsenen Struktur des Quartiers nicht realistisch erscheint, dass die Strasse in absehbarer Zeit ausgebaut werden wird. Würde in diesen Fällen auf die tiefere, allenfalls klar überschrittene Erschliessungszahl abgestellt, wäre eine Neubebauung der Baugrundstücke kaum mehr denkbar. Das Kriterium der dichten Bebauung ist in diesem Sinn im Zusammenhang mit § 11 lit. f. ZN auszulegen, welche Bestimmung ein Abweichen von den Zugangsnormalien bei einer Siedlungsentwicklung nach innen in einem bereits überwiegend überbauten Siedlungsgebiet erlaubt. Die H-Strasse erschliesst ein Gebiet, das weitgehend der Wohnzone W2B zugeordnet ist, in der zweigeschossige Wohnbauten mit einer Überbauungsziffer von 20 % für Haupt- und 5 % für Nebengebäude zulässig sind; im Bereich der Gemeindegrenze zu X sind einige Parzellen der Wohnzone W2A zugeordnet, in der für Hauptgebäude eine Überbauungsziffer von 25 % vorgesehen ist. Damit liegt jedenfalls mindestens eine übliche Ausnutzungsmöglichkeit für solche Quartiere vor. Entlang der gesamten H-Strasse weist sodann eine einzige, kleinere Parzelle kein Gebäude auf; das Gebiet ist demnach praktisch vollständig überbaut. Im Sinn des vorgängig Ausgeführten liegt damit eine dichte Bebauung im Sinn von § 6 Abs. 2 ZN vor. Demnach genügt die H-Strasse für die

Erschliessung von 60 Wohneinheiten. Hier soll sie indes nach der Realisierung des Bauprojekts 69 Wohneinheiten erschliessen.

E. 2.4

Von Normalien soll nur aus wichtigen Gründen abgewichen werden (§ 360 Abs. 3 PBG). In diesem Sinn können gemäss § 11 Abs. 1 ZN im Einzelfall geringere Anforderungen an die Zufahrt gestellt werden, wenn wichtige Gründe dafür bestehen. Die Zugangsnormalien sind also nicht mechanisch anzuwenden. Sie sind aber richtunggebend, indem sie zeigen, was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten (VGr, 15. Juni 2011, VB.2011.00031, E. 5.1.2; RB 1984 Nr. 100 = BEZ 1985 Nr. 5, mit Hinweisen). Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Abweichen von den Normalien zulässig ist oder nicht, hat sich die Bewilligungsbehörde neben den in § 11 ZN exemplarisch umschriebenen Tatbeständen vor allem an § 237 Abs. 2 Satz 1 PBG zu orientieren: Nach dieser Bestimmung müssen Zufahrten für jedermann verkehrssicher sein. Bei der Beurteilung der Verkehrssicherheit ist insbesondere der Strassenausbaustandard, das Verkehrsaufkommen (Zubringer- und Durchgangsverkehr) sowie die Übersichtlichkeit der Streckenführung zu berücksichtigen. Die Beschwerdeführenden beantragen in diesem Zusammenhang einen Augenschein. Die Vorinstanz hat einen Augenschein vorgenommen und diesen ausführlich dokumentiert. Wie sich sogleich zeigt, ist der massgebende Sachverhalt damit genügend erstellt, weshalb auf einen erneuten Augenschein verzichtet werden kann. In die H-Strasse münden insgesamt fünf mit Fahrzeugen befahrbare Querstrassen, wobei von der L-Strasse her auf einer Strasse mit Einbahnverkehr nur zugefahren werden kann und der M-Weg zwischen L- und H-Strasse nur für Zubringerdienste benutzt werden darf. Zur seeseitig parallel verlaufenden N-Strasse bestehen drei Verbindungen, die im Gegenverkehr befahren werden können. Ein wesentlicher Teil der Zu- und Wegfahrten für die zwischen dem O-Weg und der P-Strasse liegenden Liegenschaften dürfte über diese Querstrassen erfolgen, was zu einem geringeren Verkehrsaufkommen auf der H-Strasse führt. Im Bereich zwischen der K-Strasse und dem O-Weg befinden sich nur 40 Wohneinheiten, weshalb der Ausbaustandard der H-Strasse für diesen Abschnitt ohne Weiteres genügt. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Hälfte des von den Liegenschaften zwischen dem O-Weg und der P-Strasse verursachten Verkehrs diesen Teil der H-Strasse ebenfalls benützt, entspricht dies einer Belastung von weniger als 60 Wohneinheiten. Die H-Strasse hat sodann einen geraden Verlauf und erscheint auch sonst übersichtlich; dass auf der Strasse an verschiedenen Stellen parkiert werden darf, mag zwar die Übersichtlichkeit etwas einschränken, zwingt die Lenker aber gleichzeitig zu einer vorsichtigeren Fahrweise und dient damit im Ergebnis ebenfalls der Verkehrssicherheit. Schliesslich ist hier zu beachten, dass die geplante Zufahrt nur rund 80 m von der Einfahrt in die K-Strasse entfernt liegt und die zusätzliche Belastung der H-Strasse durch das Bauprojekt dadurch ohnehin nur gering ausfällt. Demnach liegen hier wichtige Gründe im Sinn von § 11 ZN vor, welche es rechtfertigen, geringere Anforderungen an die Erschliessung zu stellen. Das Bauprojekt weist damit eine genügende Erschliessung auf.

E. 3.1

Weiter ist zwischen den Parteien strittig, ob ein Schrägdach in Verbindung mit einer Terrasse, wie sie für Attikageschosse typisch ist, zulässig ist. Die Vorinstanz bezeichnet die gewählte Dachform als Hybriddach. Sie kommt zum Schluss, das kommunale Baurecht verbiete eine solche Dachform nicht, es müsse aber auf der Strassenseite die Vorgaben für ein Dachgeschoss unter einem Schrägdach und auf der Seeseite die Vorgaben für ein

Attikageschoss einhalten; dies sei hier der Fall. Die Baukommission qualifizierte die Dachform demgegenüber sinngemäss als Schrägdach und betrachtete dieses ohne weitere Prüfung als bewilligungsfähig.

E. 3.2

Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, weist das Dachgeschoss hier einerseits Elemente eines Dachgeschosses unter einem Schrägdach, mit Blick auf die seeseitige Terrasse aber auch Elemente eines Attikageschosses auf. Solche Mischformen aus verschiedenen Dachgeschosstypen sind weder nach kantonalem noch nach kommunalem Recht per se unzulässig. Nicht zu überzeugen vermag jedoch die Auffassung der Vorinstanz, wonach der strassenseitige Teil nach den Bestimmungen für Dachgeschosse unter einem Schrägdach und der seeseitige Teil nach den Bestimmungen für Attikageschosse zu beurteilen wären. Die vorinstanzliche Auffassung führte dazu, dass die Bauherrschaft die Vorteile beider Dachgeschossformen kombinieren, sich die jeweiligen Nachteile aber nicht entgegenhalten lassen müsste. Dies führte zu einer nicht schützenswerten Gesetzesumgehung. Eine solche Dachgeschossgestaltung ist deshalb nur zulässig, wenn die Vorschriften betreffend Höchstmass und Gestaltung zumindest für eine Dachgeschossart vollständig eingehalten wurden. Im Folgenden ist demnach zu prüfen, ob die gewählte Dachgeschossform mindestens entweder die Vorschriften für Attikageschosse oder die Vorschriften für Dachgeschosse unter einem Schrägdach einhält.

E. 3.3

Nach § 292 lit. b in Verbindung mit § 275 Abs. 2 PBG dürfen Attikageschosse auf einem Flachdach das hypothetische Profil eines Schrägdachs auf nicht mehr als einem Drittel der Fassadenlänge durchstossen. Nach ständiger Praxis ist das Schrägdach am tatsächlichen Schnittpunkt zwischen Fassade und Flachdach anzusetzen (vgl. § 281 Abs. 1 lit. a PBG), wobei der bei Schrägdächern zulässige Kniestock von maximal 0,9 m nicht in Anschlag gebracht werden darf (RB 1993 Nr. 42 E. c; zuletzt bestätigt in VGr, 21. April 2016, VB.2015.00382, E. 4.3, und 6. November 2014, VB.2014.00206, E. 4.1). Vorliegend wurde strassenseitig ein Kniestock von 0,9 m angesetzt, was zur Folge hat, dass das Schrägdach die für Attikageschosse zulässige Profillinie auf der gesamten Fassadenlänge durchstösst. Demnach ist das Dachgeschoss als Attikageschoss nicht bewilligungsfähig.

E. 3.4

Die für ein Schrägdach zulässige Profillinie wird hier auf beiden Traufseiten nicht über das nach § 292 PBG sowie Art. 20 Abs. 4 BZO zulässige Drittel durchstossen; hinsichtlich der Höchstmasse sind die Vorschriften für ein Schrägdach demnach eingehalten. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass seeseitig kein Kniestock in Anschlag gebracht wurde, denn die Bauherrschaft ist nur berechtigt, jedoch nicht verpflichtet, bei Dachgeschossen einen Kniestock vorzusehen. In gestalterischer Hinsicht ist jedoch zu beachten, dass Art. 20 Abs. 4 BZO neben Dachaufbauten auch für Dacheinschnitte ein Höchstmass von einem Drittel der Fassadenlänge vorsieht. Wird die gewählte Dachform als Schrägdach qualifiziert, stellt sich die Frage, ob die seeseitig vorgesehene Terrasse als Dacheinschnitt im Sinn dieser Bestimmung zu qualifizieren und deshalb zufolge Überschreitung des Höchstmasses nicht bewilligungsfähig ist. Ob eine Gestaltungsform als Dacheinschnitt zu qualifizieren ist, ist eine Frage des kommunalen Rechts, bei dessen Auslegung und Anwendung den kommunalen Behörden ein grosser Ermessensspielraum zusteht (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich

2011, S. 954). Diesen Ermessensspielraum haben die Rechtsmittelbehörden zu beachten (Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 20 N. 59). Hier hat die Baubehörde sich mit der Frage, ob die Terrasse als Dacheinschnitt im Sinn von Art. 20 Abs. 4 BZO zu qualifizieren sei, bis anhin nicht auseinandergesetzt und demnach ihr Ermessen noch nicht ausgeübt. Dies ist nachzuholen, weshalb die Angelegenheit an die kommunale Baubehörde zurückzuweisen ist. Diese wird sodann weiter zu prüfen haben, ob die gewählten Dachaufbauten die Anforderungen gemäss Art. 20 Abs. 4 Satz 2 BZO einhalten, wonach Dachaufbauten als Lukarnen oder Schleppgauben auszubilden sind.

E. 4

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. I, soweit der Rekurs damit abgewiesen wurde, und Dispositiv-Ziff. III des Rekursentscheids – soweit nicht J betreffend (dazu sogleich) – sowie der Beschluss der Baukommission Rüslikon vom 27. Januar 2016 sind aufzuheben. Die Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang ist in Bezug auf die Regelung der Nebenfolgen als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f. mit Hinweisen; Donatsch, § 64 N. 5). In diesen Sinn sind die Kosten des Rekursverfahrens in Abänderung von Dispositiv-Ziff. II des Rekursentscheids der Baukommission Rüslikon und der privaten Beschwerdegegnerin je zu 2/5 aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VRG); da J keine Beschwerde erhob, ist der sie treffende Anteil an den Rekurskosten von 1/5 ebenso wie die sie treffende Pflicht, der privaten Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von Fr. 225.- zu zahlen, rechtskräftig und nicht zu korrigieren, hingegen sind die Beschwerdeführenden dafür nicht solidarisch haftbar.

E. 5

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der privaten Beschwerdegegnerin und der Baukommission Rüslikon je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die private Beschwerdegegnerin ist sodann zu verpflichten, den Beschwerdeführenden für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren insgesamt je eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (total Fr. 6'000.-) zu bezahlen.

E. 6

Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2). Sie sind daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).