

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00554 vom 28. Februar 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-02-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00554

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00554 du 28 février 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00554 del 28 febbraio 2019

Regeste

Baubewilligung | Quartiererhaltungszone. Wendehammer. Vorentscheid. Verfahren nach Strassengesetz. Nichtigkeit. Genügende Erschliessung. Begrünung. Gemeindeautonomie. Quartiererhaltungszone sind keine Schutzobjekte im Sinn von § 238 Abs. 2 PBG. Ihr Zweck liegt in der Erhaltung und Förderung der Siedlungsqualität. Damit sind nicht hohe architektonische Ansprüche gemeint; ebenso wenig sollen durch Quartiererhaltungszone Verdichtungseffekte zunichte gemacht werden (E. 2.3). Gemäss BZO ist in der vorliegenden Quartiererhaltungszone die geschlossene Bauweise zustimmungsfrei gestattet. Das geplante Bauprojekt verstösst weder gegen die vorherrschende bauliche Situation noch gegen die BZO-Regelung, wodurch kein Verstoß gegen das Gebot der Erhaltung von Quartiererhaltungszone vorliegt (E. 2.8). Die Frage der Zulässigkeit der Verlegung des Wendehammers wurde bereits durch publizierten Vorentscheid beantwortet, wodurch die diesbezüglichen Rügen des Beschwerdeführers verspätet sind (E. 3.2). Eine Nichtigkeit des Vorentscheids liegt nicht vor, da kein schwerer, offensichtlicher Mangel ersichtlich ist dadurch, dass auf ein Verfahren nach Strassengesetz verzichtet wurde (E. 3.2.4). Auch ist der neu geplante Wendehammer verkehrssicher und eine genügende Erschliessung ist sichergestellt (E. 3.3). Eine ungenügende Begrünung der streitbetreffenen Parzellenfläche ist nicht ersichtlich. Die Auslegung der entsprechenden BZO-Bestimmung erscheint angesichts der Gemeindeautonomie als zulässig (E. 4.5). Abweisung.

Erwägungen

E. 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. Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

E. 2.1

Der Beschwerdeführer rügt, dass hinsichtlich des streitbetreffenen Bauprojekts eine fehlende Zonenkonformität vorliege. Das Bauprojekt, welches eine noch bestehende Häuserlücke am E-Gässchen zu schliessen plane, verstosse gegen das Gebot der Erhaltung von Ortsteilen in ihrer Nutzungsstruktur oder baulichen Gliederung in Quartiererhaltungszone. Es gäbe im Bereich des streitbetreffenen Bauvorhabens weder eine Strasse mit prägnantem Strassenraum noch eine die Strasse (das E-Gässchen) begleitende, mehrheitlich geschlossene Bauweise. Mehr als 50 % des betroffenen Strassenraums seien "offen". Zudem sei der unüberbaute Teil des Grundstückes hinter der Apsis der Kirche G ein raumgreifender mit Bäumen bestückter Platz, welcher zur Erholung

diene. Er werde optisch und raumwirksam erweitert durch den Raum, der sich über das wenig befahrene E-Gässchen, die 21 m breite – hier streitbetroffene – Öffnung der südöstlichen Flucht der Bebauung des E-Gässchens und den dahinter liegenden Hof erschliesse. Zu einer hochwertigen Siedlungsstruktur gehörten auch solche Freiraumstrukturen. Die Erhaltung der beschriebenen einzigartigen Situation im Nahbereich der Kirche G sei höher zu gewichten als ihre Erweiterung durch eine städtebaulich fragwürdige Schliessung einer offenen Blockrandbebauung.

E. 2.2

Die streitbetroffenen Baugrundstücke befinden sich in der Quartiererhaltungszone QI5b. Die Bauherrschaft betreibt auf dem nördlichen Grundstück Kat.-Nr. 02 ein Altersheim, welches durch den geplanten Neubau auf Kat.-Nr. 01 mit Alterswohnungen ergänzt werden soll. Dieser soll an die Südwestfassade des bestehenden Altersheims angebaut werden und sich über die gesamte Länge des südlichen Grundstücks Kat.-Nr. 01 erstrecken. Im Südwesten soll der Neubau wiederum in geschlossener Bauweise an die bestehende Baute auf dem benachbarten Grundstück Kat.-Nr. 05 angefügt werden. Das im südwestlichen Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. 01 bestehende Gebäude soll dem Neubau weichen. Ebenso sind eine Verlegung des am Ende des E-Gässchens situierten Wendeplatzes und eine neue Zufahrt durch die Neubaute hindurch in den Innenhof vorgesehen.

E. 2.3

Gemäss § 50a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) umfassen Quartiererhaltungszone in sich geschlossene Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, die in ihrer Nutzungsstruktur oder baulichen Gliederung erhalten oder erweitert werden sollen. Die Quartiererhaltungszone stellen keine Schutzobjekte dar, sodass nur die Anforderungen von § 238 Abs. 1 PBG gelten. Eine Quartiererhaltungszone führt nicht per se zur Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG, weil sie – im Gegensatz zu einer Kernzone – gemäss § 50a Abs. 1 PBG nicht eine denkmalschützerische Zielsetzung verfolgt, sondern die Erhaltung und Förderung der Siedlungsqualität bezweckt (VGr, 2. Dezember 2009, VB.2009.00511 E. 5.6.1; BEZ 1995 Nr. 5 E. 2; vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2, Bau- und Umweltrecht, 5. Auflage, Zürich 2011, S. 663). Mit dem Begriff der Siedlungsqualität ist nicht gemeint, dass ein Siedlungsbereich hohe architektonische oder andere herausragende Ansprüche erfüllen müsse. Es genügt, wenn ein Ortsteil "geschlossen" ist und eine "bauliche Gliederung" aufweist, die ihn, meist unter Mitberücksichtigung der Aussenraumgestaltung einheitlich (oder vielfältig) erscheinen lässt. Zusätzliches wird nicht verlangt. Quartiererhaltungszone sind von verdichtetem Bauen nicht ausgenommen; sie sollen nicht dafür eingesetzt werden, Verdichtungseffekte zunichte zu machen (BEZ 1995 Nr. 5 E. 3 und 5).

E. 2.4

Das streitbetroffene Geviert zwischen H-, I-Strasse, E-Gässchen und J-Platz ist der Quartiererhaltungszone QI5b zugeschrieben. Gemäss Art. 24f Abs. 1 BZO zeichnen sich die Gebiete der Quartiererhaltungszone I durch eine die Strassen begleitende, mehrheitlich geschlossene Bauweise von hoher Dichte des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts mit prägnanten Strassenräumen und Innenhöfen oder Ansätzen zu einer Hofbildung aus. Der rückwärtige Bereich oder die Höfe sind unterschiedlich dichtbebauet oder grossflächig frei gehalten. Nach Abs. 2 weisen die Strassenfassaden mit Repräsentationsfunktion

überwiegend 4 bis 5 Vollgeschosse mit ausgeprägtem Sockelgeschoss und Traufbereich auf. Die rückwärtigen Fassaden sind meist einfacher gestaltet. Gemäss Art. 24g Abs. 2 BZO dürfen Neubauten mit fünf Voll-, einem anrechenbaren Untergeschoss und zwei anrechenbaren Dachgeschossen sowie im seitlichen Bereich zustimmungsfrei in geschlossener Bauweise entlang Strassen und Plätzen erstellt werden.

E. 2.5

Wie die Vorinstanz richtig ausführt, ist das Geviert H-, I-Strasse, E-Gässchen und J-Platz von einer für das Quartier typischen Blockrandbebauung umrandet, welche bis auf eine Lücke nördlich des Altersheims und der vom Bauvorhaben betroffenen, rund 21 m breiten Öffnung vollständig geschlossen ist. Der auf dem südlichen Baugrundstück vorhandene gebäudefreie Bereich wird gegenwärtig in Form von Abstellplätzen sowie als Zufahrt zu diesen genutzt und dient zugleich als Wendehammer am Ende des E-Gässchens. Das E-Gässchen endet als Stichstrasse vor der Zufahrt zu einer privaten Tiefgarage. Die südöstliche an das E-Gässchen grenzende Bebauung ist bis zum Baugrundstück hin geschlossen und findet ihren Fortsatz in der auf der gleichen Flucht stehenden Nordfassade des Altersheims. Auf der nordwestlichen Seite des E-Gässchens endet die der Strasse folgende Bebauung vor der Tiefgarageneinfahrt, hinter der sich die frei stehende Kirche G befindet. Zwischen der Kirche, der geschlossenen Bebauung entlang der nördlich verlaufenden K-Strasse, welche wiederum an die Bebauung am J-Platz anschliesst, und dem Altersheim befindet sich eine öffentlich zugängliche Parkanlage mit Sitzgelegenheiten.

E. 2.6

Angesichts des dargelegten Sachverhalts kann der Rüge des Beschwerdeführers nicht gefolgt werden. Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers liegt im streitbetroffenen Geviert eine mehrheitlich geschlossene Bauweise vor. Es umfasst eine Blockrandbebauung, welche entlang der I-Strasse, der H-Strasse und des J-Platzes vollständig geschlossen ist und einzig entlang dem E-Gässchen noch Lücken aufweist. Dabei können, wie die Beschwerdegegnerin 2 richtig darlegt, das E-Gässchen und seine Lücken bei der Kirche G und beim streitbetroffenen Grundstück nicht isoliert betrachtet werden, sondern sind insgesamt im Kontext des Gevierts zu betrachten. Die genannten Lücken machen in diesem Geviert prozentual nur noch einen geringen Anteil aus.

E. 2.7

Unabhängig von der aktuell vorgefundenen baulichen Situation ist im konkreten Fall aber vor allem entscheidend relevant, was in der BZO geregelt ist. Gemäss den genannten Bestimmungen 24f und 24g BZO liegt im konkreten Fall keine Schutzzone, sondern eine Quartiererhaltungszone vor, wo eine geschlossene Bauweise entlang Strassen und Plätzen im seitlichen Bereich zustimmungsfrei gestattet ist. Wie bereits dargelegt, liegt der Sinn und Zweck einer solchen Quartiererhaltungszone nicht in der Bewahrung hoher architektonischer Ansprüche oder in der Verhinderung von Siedlungseffekten (vgl. z. B. BEZ 1995 Nr. 5 E. 3 und 5). Beim Instrument der Quartiererhaltungszone handelt es sich um ein Instrument der Ortsplanung und Weiterentwicklung der Quartiere und nicht um eine Schutzzone zum Erhalt des Status Quo (VGr, 2. Dezember 2009, VB.2009.00511, E. 5.6.1). Daran ändern auch die Verweise des Beschwerdeführers auf den Erläuterungsbericht zur Teilrevision BZO 2014 vom 1. Oktober 2014 nichts. In diesem Bericht sind hochwertige Siedlungsstrukturen erwähnt, welche durchaus auch Freiraumstrukturen (nebst beispielsweise Blockrandstrukturen) umfassen. Hieraus ergibt sich jedoch kein

Widerspruch zu den genannten BZO-Bestimmungen, sondern lediglich die (nicht zwingende) Möglichkeit, in Quartiererhaltungszonen nebst Blockrandstrukturen auch Freiraumstrukturen zu berücksichtigen. Das streitbetroffene Bauprojekt übernimmt die im Geviert vorherrschende Struktur der Blockrandbebauung und steht dem Sinn der Quartiererhaltungszone gemäss BZO-Bestimmungen nicht entgegen. Zudem werden Freiraumstrukturen durch den Freiraum bei der Kirche G in der konkreten Quartiererhaltungszone weiterhin berücksichtigt. Die Schliessung der streitbetroffenen unüberbauten Lücke hat keine entscheidungsrelevante Auswirkung auf die Kirche, da diese vom E-Gässchen zurückversetzt steht und einen angeschlossenen Freiraum mit angrenzender Parkanlage aufweist, welcher vom geplanten Bauprojekt unangetastet bleibt. Somit droht auch kein rechtswidriger Verlust einer zwingend schützenswerten Situation im Bereich des Kirchengebäudes. Ebenfalls ist angesichts der massgeblichen BZO-Bestimmungen nicht entscheidungsrelevant, einen allenfalls in Fragmenten noch ablesbaren früheren dörflichen/ländlichen Charakter der Bebauung zu erhalten (wobei dieser angesichts der bereits bestehenden Verdichtung des gesamten Gevierts ohnehin kaum erkennbar erscheint). Die historischen Ursprünge spielen für eine Quartiererhaltungszone, die ja eben gerade keine Schutzzone darstellt, keine ausschlaggebende Rolle.

E. 2.8

Es ist der Vorinstanz somit beizupflichten, dass vorliegend weder angesichts der vorherrschenden aktuellen baulichen Situation noch angesichts der rechtlichen Regelung Faktoren erkennbar sind, welche gegen das geplante Bauprojekt in der Quartiererhaltungszone Q15b sprechen würden. Die Schliessung der streitbetroffenen Lücke durch den Neubau steht im Einklang mit der gesetzgeberischen Absicht. Insgesamt ergibt sich somit, dass kein Verstoß gegen das Gebot der Erhaltung oder Erweiterung von Ortsteilen in ihrer Nutzungsstruktur oder baulichen Gliederung in der Quartiererhaltungszone vorliegt. Ebenso wenig liegt in diesem Zusammenhang ein Verstoß gegen das Willkürverbot oder eine materielle Rechtsverweigerung vor.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer beanstandet weiter, dass für die nicht ohne Schwierigkeiten zu erreichende, geplante Verlegung des bestehenden Wendehammers vom Grundstück Kat.-Nr. 06 auf das Baugrundstück Kat.-Nr. 01 (Gebäudekubus der Beschwerdegegnerin 1) eine strassenrechtliche Bewilligung fehle, weshalb eine unzureichende Erschliessung im Sinn von § 233 PBG bestünde. Die Aufhebung des bestehenden Wendehammers würde zudem den Anschluss des Wegrechtes des Beschwerdeführers an das öffentliche Strassennetz unterbrechen. Eine Belastung der öffentlichen Wegparzelle mit dem vorbestehenden Wegrecht bei zwischenzeitlichen Parzellierungen sei aus derzeit unbekanntem Gründen unterblieben. Der Beschwerdeführer habe einer Verlegung seines Wegrechtes nicht zugestimmt. Überdies sei der Zugang nach § 237 Abs. 1 und 2 PBG weder in tatsächlicher Hinsicht gewährleistet noch verkehrssicher. Insgesamt sei die Verlegung des Wendehammers somit unzulässig.

E. 3.1.1

Die Vorinstanz hielt hierzu fest, dass die Frage der Zulässigkeit der Verlegung des Wendehammers bereits mit Vorentscheid BE 727/15 vom 26. Mai 2015 (gutheissend) beantwortet wurde. Dieser Vorentscheid sei vom Beschwerdeführer nicht angefochten und somit rechtskräftig geworden. Die Beschwerdegegnerschaft schliesst sich vor dem

Verwaltungsgericht dieser Einschätzung an. Die Rüge bezüglich der mangelhaften Verlegung des Wendehammers bzw. der ungenügenden Erschliessung könne deshalb nicht mehr berücksichtigt werden und erfolge verspätet.

E. 3.1.2

Dahingegen wendet der Beschwerdeführer wiederum ein, der genannte Vorentscheid sei als nichtig zu erachten, da er im falschen Verfahren ergangen worden sei. Er hätte nicht im Baubewilligungsverfahren, sondern in einem Verfahren gemäss Strassengesetz getroffen werden müssen. Somit liege ein gravierender Mangel und Nichtigkeit des Vorentscheids vor; diese Nichtigkeit sei im verwaltungsgerichtlichen Verfahren festzustellen. Hiergegen argumentierte die Vorinstanz, dass es zwar grundsätzlich richtig sei, dass der Bau von Verkehrsanlagen im Rahmen der Durchführung eines Strassenprojektes nach dem Strassengesetz oder dem im Planungs- und Baugesetz geregelten Quartierplanverfahren zu erfolgen habe. Es sei aber zu berücksichtigen, dass die Bauherrschaft mit der betreffenden Auflage vorbehaltlos einverstanden sei, der neue Wendehammer in das Bauprojekt integriert worden sei und sowohl der aufzuhebende Wendehammer als auch das Baugrundstück im Eigentum der Stadt Zürich stünden. Die Bauherrschaft übernehme sämtliche Kosten des Projekts, weshalb nicht zu beanstanden sei, wenn vorliegend auf ein Verfahren gemäss Strassengesetz verzichtet worden sei. Die Beschwerdegegnerin 1 erachtet vor Verwaltungsgericht auch die Rüge der Nichtigkeit des baurechtlichen Vorentscheids als verspätet, da sie vom Beschwerdeführer nicht bereits im Rekursverfahren vorgebracht worden sei; somit sei auf diese Rüge nicht einzutreten. Im Übrigen weisen sowohl die Beschwerdegegnerin 1 als auch 2 darauf hin, dass der Vorentscheid ohnehin nicht als nichtig zu erachten sei. Dies treffe nur auf offensichtliche und ganz schwere Mängel zu. Vorliegend handle es sich gemäss Beschwerdegegnerin 2 nicht um einen solchen Mangel, da verschiedene Gemeinden die Praxis verfolgten, den Ausbau von Gemeinde- oder Quartierstrassen im Baubewilligungs- und nicht im Verfahren nach Strassengesetz zu bewilligen, wenn die Bauherrschaft die Kosten übernehme. Die Beschwerdegegnerin 1 weist darauf hin, dass untergeordnete Anpassungen der vorliegenden Art gemäss Rechtsprechung im Rahmen des baurechtlichen Verfahrens bewilligt und gesichert werden dürften und es kein separates strassenrechtliches Festsetzungsverfahren brauche. Bei Anwendung der Bestimmungen des Strassengesetzes wäre gemäss Beschwerdegegnerin 2 hinsichtlich der Verlegung des Wendehammers ohnehin von einem Projekt von untergeordneter Bedeutung auszugehen, wobei nach den einschlägigen Bestimmungen des Strassengesetzes auf das Mitwirkungs- und das Einspracheverfahren ohnehin verzichtet hätte werden können. Somit habe der Beschwerdeführer dadurch, dass die Beurteilung des Wendehammers im Baubewilligungsverfahren stattgefunden habe, eine Ausweitung seiner Verfahrensrechte erfahren, wodurch für ihn keine Veranlassung bestehe, Nichtigkeit geltend zu machen. Insgesamt sei die Nichtigkeit deshalb zu verneinen.

E. 3.1.3

Die Vorinstanz hielt schliesslich bezüglich der materiellen Beurteilung des Wendehammers fest, dass durch die neue Lage des Wendehammers ohnehin keine ungenügende Erschliessung im Sinn von § 233 Abs. 1 und § 237 PBG entstünde bzw. dieser seinen Zweck nicht mehr zu erfüllen vermöchte. Die neue Situation erweise sich insgesamt als übersichtlich und verkehrssicher. Die Beschwerdegegnerschaft schliesst sich vor Verwaltungsgericht dieser vorinstanzlichen Einschätzung ein und weist darauf hin, dass eine hinreichende, verkehrssichere Erschliessung vorliege.

E. 3.2

Zunächst ist sowohl der Vorinstanz als auch der Beschwerdegegnerschaft beizupflichten, dass über die Frage der Zulässigkeit der Verlegung des Wendehammers bereits mit Vorentscheid BE 727/15 vom 26. Mai 2015 (gutheissend) entschieden wurde. Dieser Entscheid wurde im Tagblatt der Stadt Zürich am 8. April 2015 und im Amtsblatt des Kantons Zürich am 10. April 2015 publiziert und vom Beschwerdeführer nicht angefochten (was dieser vor Verwaltungsgericht auch nicht bestreitet). Gemäss § 324 PBG sind Vorentscheide hinsichtlich der behandelten Fragen in gleicher Weise verbindlich wie baurechtliche Bewilligungen. Der Beschwerdeführer hat sich die gutheissende Beantwortung bezüglich der Zulässigkeit der Verlegung des Wendehammers deshalb entgegenhalten zu lassen und konnte sie nicht mehr zum gegenwärtigen Rekurs- bzw. Beschwerdethema erheben. Seine diesbezüglichen Rügen erfolgten somit sowohl vor der Vorinstanz als auch vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich verspätet.

E. 3.2.1

Hingegen ist zu prüfen, ob der Rüge der Nichtigkeit des Vorentscheids BE 727/15 zu folgen ist. Eine solche Rüge kann von jedermann jederzeit geltend gemacht werden und ist von staatlichen Instanzen jederzeit und von Amtes wegen zu beachten (BGE 139 II 243, 260; 138 II 501, 503 f.; VGr, 29. August 2001, PB.2001.00011, E. 3b; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich etc. 2016, Rz. 1096). Dadurch fällt nicht ins Gewicht, ob der Beschwerdeführer die Erhebung der Nichtigkeitsrüge allenfalls vor der Vorinstanz versäumt hat, wie die Beschwerdegegnerin 1 bemängeln möchte. Die Rüge ist vom Verwaltungsgericht zu prüfen.

E. 3.2.2

Nach der bundesgerichtlichen Evidenztheorie ist Nichtigkeit einer Verfügung nicht leichthin, sondern lediglich bei offensichtlichen und besonders schweren Mängeln anzunehmen (BGE 136 II 489 E. 3.3 mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und der Lehre setzt die Nichtigkeit kumulativ die Erfüllung von drei Voraussetzungen voraus: Der anhaftende Mangel muss erstens besonders schwer, zweitens offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar sein, und drittens soll die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet und das berechtigte Vertrauen des Bürgers in die Gültigkeit der Verfügung nicht getäuscht werden. Offenkundig ist der schwere Fehler der Verfügung, wenn er schon dem juristisch nicht geschulten Durchschnittsbürger bzw. Laien auffällt. Nur bei kumulativer Erfüllung aller drei Voraussetzungen führe eine mangelhafte Verfügung zu Nichtigkeit. Als Beispiele nichtiger Verfügungen werden solche genannt, die entweder unsinnig, unverständlich oder unausführbar sind, oder die gegen absolute Verbote der Bundesverfassung oder eines Gesetzes verstossen (zum Ganzen VGr, 9. Februar 2017, VB.2016.00572 E. 3.2; 16. Juni 1999, VB.1999.00098, E. 4b [nicht publiziert]; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1096 ff.). Des Weiteren hat das Verwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass eine falsche Verfahrenswahl im Baurecht nicht ohne Weiteres zur Aufhebung des nachfolgend ergangenen baurechtlichen Entscheids führt. Vielmehr kommt es darauf an, ob der Betroffene seine Rügen trotz der falschen Verfahrenswahl der Rekursinstanz vortragen und damit seine Interessen wahren konnte. War er in der Lage, dies zu tun, besteht kein Grund, die Bewilligung aufzuheben, nur weil sie im unrichtigen Verfahren ergangen ist (VGr, 20. September 2018, VB.2018.00209 E. 2.12; 16. Juni 1999, VB.99.00098, E. 4c; 27. September 1996, VB.96.00107 + 00108; 15. März 1996,

VB.95.00159; François Ruckstuhl, Der Rechtsschutz im zürcherischen Planungs- und Baurecht, ZBl 86/1985, S. 302 f.). Zwar bezieht sich diese Rechtsprechung auf eine falsche Verfahrenswahl innerhalb des Baurechts, ist jedoch vorliegend zusammen mit der Rechtsprechung zur Nichtigkeit von Verfügungen zumindest sinngemäss in die Erwägungen miteinzubeziehen. In einem anderen Entscheid hat das Verwaltungsgericht explizit festgestellt, dass die Wahrung der Verfahrensrechte bzw. das Offenstehen des Rechtsweges gegen die Nichtigkeit einer Verfügung spricht, selbst wenn die Verfügung durch eine unzuständige Behörde getroffen wurde (VGr, 29. August 2001, PB.2001.00011, E. 3b mit weiteren Hinweisen).

E. 3.2.3

Nach voran Gesagtem ergibt sich zusammengefasst, dass die Nichtigkeit einer Verfügung einen Ausnahmefall darstellt und eine solche von der Rechtsprechung und Lehre nur mit grosser Zurückhaltung angenommen wird. Vorliegend ist ein solcher Ausnahmefall nicht ersichtlich. Der streitbetroffene Wendehammer steht im Eigentum der Stadt Zürich und soll ohne Nutzungseinschränkungen für die Öffentlichkeit und ohne Entwidmung beibehalten werden; einzig findet eine Verschiebung der Lage der Wendemöglichkeit vom Grundstück Kat.-Nr. 06 auf das Baugrundstück Kat.-Nr. 01 statt. Die Kosten für die Verschiebung trägt die Bauherrschaft. Es handelt sich somit insgesamt weder um eine Entwidmung, Umwidmung oder Aufhebung einer Strasse, sondern um eine Anpassung von untergeordneter Bedeutung, die nicht zu einer wesentlichen Veränderung führt. Selbst wenn ein Verfahren nach dem Strassengesetz vom 27. September 1981 (StrG) in Betracht gezogen werden müsste, so könnte bei solchen Projekten von untergeordneter Bedeutung auf ein Mitwirkungs- und Einspracheverfahren gemäss § 13 Abs. 1 und § 17 Abs. 5 StrG verzichtet werden. Die Verfahrensrechte des Beschwerdeführers wurden durch die Behandlung der Frage im baurechtlichen Vorentscheid mit Rechtsmittelmöglichkeit somit ausgebaut und keineswegs eingeschränkt. Er hätte seine Interessen vollumfänglich wahren können. Im Licht der oben genannten Rechtsprechung ergibt sich bereits an dieser Stelle, dass das erste Nichtigkeitskriterium der Schwere des Mangels zweifelhaft erscheint bzw. für den Beschwerdeführer kein einleuchtender Grund besteht, sich auf die Nichtigkeit der Bewilligung zu berufen (vgl. VGr, 29. August 2001, PB.2001.00011 E. 3b).

E. 3.2.4

Hinzu kommt, dass gemäss zitierter Praxis einiger Gemeinden und zitierter Rechtsprechung in Fällen, in denen die Bauherrschaft die Kosten eines solchen untergeordneten Projekts übernimmt, auf ein separates Verfahren nach Strassengesetz verzichtet und der Entscheid im baurechtlichen Verfahren hierüber regelmässig als zulässig erachtet wird (vgl. dazu die von der Beschwerdegegnerin 1 und 2 zitierten Entscheide der Vorinstanz, BRGE I Nrn. 0047/2016 und 0048/2016, E. 8.5). Angesichts dieser Praxis erweist sich auch das Kriterium der Offensichtlichkeit bzw. Evidenz eines formellen Mangels bzw. einer falschen Verfahrenswahl für eine Nichtigkeitsrüge als zumindest zweifelhaft.

E. 3.2.5

Nach dem vom Beschwerdeführer nicht angefochtenen, in Rechtskraft erwachsenen Vorentscheid bezüglich des Wendehammers wäre es schliesslich auch unter dem Aspekt der Rechtssicherheit, dem dritten Kriterium einer Nichtigkeitsrüge, problematisch, das Vertrauen auf diesen im Jahr 2015 ergangenen Entscheid nicht zu stützen, auf welchem das Bauprojekt und die anschliessende Baubewilligung aus dem Jahr 2017 basieren – zumal

davon auszugehen ist, dass sich an der inhaltlichen Beurteilung der Zulässigkeit der Verschiebung des Wendehammers auch nach Anwendung des Strassengesetzes nichts ändern würde und es sich somit um einen formellen Leerlauf handeln würde. Eine Annahme der Nichtigkeit würde in diesem Sinn zu einem Schwebezustand und im Interesse der Rechtssicherheit unerwünschten Ergebnis führen (vgl. ähnlich VGr, 29. August 2001, PB.2001.00011 E. 3b).

E. 3.2.6

Insgesamt ergibt sich somit, dass keine Nichtigkeit des streitbetroffenen Vorentscheids BE 727/15 vom 26. Mai 2015 vorliegt. Da der Beschwerdeführer den genannten Vorentscheid nicht angefochten hat, erscheinen seine inhaltlichen Rügen bezüglich einer ungenügenden Erschliessung deshalb als grundsätzlich verspätet.

E. 3.3

Der Vollständigkeit halber sei festzuhalten, dass eine ungenügende Erschliessung im Sinn von § 233 PBG, wie der Beschwerdeführer sie beanstandet, zudem ohnehin nicht ersichtlich ist.

E. 3.3.1

Gemäss § 233 Abs. 1 PBG dürfen Bauten und Anlagen nur auf Grundstücken erstellt werden, die baureif sind oder deren Baureife auf die Fertigstellung oder, wo die Verhältnisse es erfordern, bereits auf den Baubeginn hin gesichert ist. Das Erfordernis der Baureife bedingt nach § 234 PBG eine genügende Erschliessung. 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 PBG). 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 Benutzer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Zudem sollen Zufahrten für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 Satz 1 PBG).

E. 3.3.2

Die neu geplante Wendemöglichkeit knapp 20 Meter vom Ende der Stichstrasse führt, wie die Vorinstanz richtig darlegt, nicht dazu, dass dieser seinen Zweck nicht mehr zu erfüllen vermöchte. Wie die Beschwerdegegnerin 1 richtig darlegt, besteht heute am nordöstlichen Ende des Grundstücks Kat.-Nr. 06 (E-Gässchen) ein blosser Wendewinkel (Wende-"L"); beim angrenzenden Grundstück Kat.-Nr. 10, das für die Vervollständigung zu einem Wende-T benötigt würde, handelt es sich nicht um öffentlichen Grund. Im Vergleich dazu bringt die geplante Wendemöglichkeit auf Kat.-Nrn. 01 eine Verbesserung, da nun ein vollständiges Wende-T geschaffen wird mit der Möglichkeit der Ein- und Ausfahrt von bzw. in beide Richtungen des E-Gässchens. Die dauernde Benützbarkeit des neuen Wendeplatzes zu Gunsten der Öffentlichkeit durch entsprechende Dienstbarkeit wird mit dem Bewilligungsbeschluss der Beschwerdegegnerin 2 verbindlich sichergestellt. Fahrzeuglenkern, welche bis zum Ende des E-Gässchens und nicht in die dortige Tiefgarage fahren, ist es zumutbar, auf der geraden Strasse einige Meter zurückzusetzen und dann auf dem neuen Kehrplatz zu wenden. Dies wäre auch hinsichtlich der Verkehrssicherheit als vertretbar zu erachten, da der Strassenabschnitt genügend übersichtlich, relativ breit sowie gut ausgebaut ist (vgl. ähnlich BGr, 17. April 2018, 1C_433/2017 E. 4.5.2). Aufgrund der örtlichen Gegebenheiten erfolgen die Ein- und Ausfahrten ohnehin mit tiefer

Geschwindigkeit. Die neu geplante Wendemöglichkeit entspricht von den Abmessungen her weiterhin denjenigen der bestehenden Wendemöglichkeit am Ende der Sackgasse. Aufgrund des vorgelagerten, rund 3 m breiten Trottoirs sind Beeinträchtigungen des Fahrverkehrs nicht zu erwarten. Die Prüfung der verkehrstechnischen und sicherheitsrelevanten Aspekte hat gemäss Bauentscheid 1043/17 vom 13. Juli 2017 insgesamt keine Behinderung oder Gefährdung im Sinn von § 240 PBG ergeben. Die gesamte Situation kann somit als übersichtlich und verkehrssicher beurteilt werden.

E. 3.3.3

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass dem zugunsten des beschwerdeführerischen Grundstücks in Form einer Grunddienstbarkeit eingeräumten Fuss- und Fahrwegrecht keine Erschliessungsfunktion zukommt, da das genannte Grundstück Kat.-Nr. 09 über die I-Strasse hinreichend erschlossen ist. Die vom Beschwerdeführer behauptete Verletzung der genannten Dienstbarkeit kann nicht Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens sein, sondern wäre auf dem zivilrechtlichen Weg zu prüfen (§ 317 PBG, § 1 VRG; vgl. auch Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 1 N. 38). Wird von dritter Seite, etwa von Nachbarn, geltend gemacht, einem Bauvorhaben würden privatrechtliche Hindernisse, namentlich in Form von Dienstbarkeiten, entgegenstehen, muss grundsätzlich der zivilprozessuale Weg eingeschlagen werden. So hat das Verwaltungsgericht klargestellt, dass die Erteilung einer Baubewilligung grundsätzlich unabhängig von allfälligen dem Bauprojekt entgegenstehenden zivilrechtlichen Dienstbarkeiten erfolgt (VGr, 18. September 2012, VB.2012.00154, E. 2.1). Ob das private Fuss- und Fahrwegrecht zugunsten einer Nachbarparzelle durch ein Bauprojekt unzulässig beeinträchtigt wird, ist nicht Gegenstand des verwaltungsrechtlichen Verfahrens; geprüft wird deshalb im öffentlich-rechtlichen Verfahren bloss, ob das Nachbargrundstück trotz dem Bauprojekt im Sinn von § 236 Abs. 1 und § 237 Abs. 1 PBG genügend zugänglich bleibt und ob die Verkehrssicherheit nach § 237 Abs. 2 PBG weiterhin gegeben ist (VGr, 10. Dezember 2015, VB.2015.00392 E. 2.2; 12. Juni 2013, VB.2013.00050 E. 6.3 und 6.4).

E. 3.4

Insgesamt ergibt sich somit, dass allen Rügen des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit der Zulässigkeit der Verlegung des Wendehammers nicht gefolgt werden kann.

E. 4.1

Schliesslich rügt der Beschwerdeführer einen Verstoss gegen Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BZO zufolge Unterschreitung der Fläche, die nach dieser Bestimmung zu begrünen sei. Bei der Erstellung von Hauptgebäuden sei in Quartiererhaltungszonen mindestens die Hälfte der nicht mit Gebäuden überstellten Parzellenfläche zu begrünen. Diese erforderlichen 50 % Grün- und Ruheflächen seien vorliegend nicht eingehalten.

E. 4.2

Die zulässige bauliche Grundstücknutzung ergibt sich gemäss § 250 Abs. 1 PBG aus der Bau- und Zonenordnung sowie aus den Bauvorschriften. Laut § 251 lit. a PBG wird die zulässige Ausnützung durch Ausnützungs-, Überbauungs-, Freiflächen- und Baumassenziffern festgelegt. Freiflächenziffern verlangen nach § 257 Abs. 1 PBG die Freihaltung eines – im Verhältnis zur massgeblichen Grundfläche – bestimmten offenen Flächenanteils für "dauernde Spiel- und Ruheplätze sowie Gärten". Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich legt für bestimmte Gebiete der Zentrumszonen (Art. 18

Abs. 2 BZO) und für Industriezonen (Art. 19 BZO) eine Freiflächenziffer fest. Gemäss Art. 11 Abs. 2 BZO sind bei der Erstellung von Hauptgebäuden in Wohnzonen mindestens zwei Drittel, in den Quartiererhaltungszonen mindestens die Hälfte und in Zentrumszonen mindestens ein Drittel der nicht mit Gebäuden überstellten Parzellenfläche zu begrünen. Ein Teil dieser Fläche ist der Art der Überbauung entsprechend als Spiel- oder Ruhefläche oder als Freizeit- oder Pflanzgarten herzurichten.

E. 4.3

Bei Art. 11 Abs. 2 BZO handelt es sich um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht (vgl. § 49 Abs. 2 lit. b PBG). Dieses Recht ist in erster Linie durch die Gemeindebehörden anzuwenden und auszulegen. Bei der Anwendung und Auslegung kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts kann sich für die Gemeinde ein Spielraum auftun, wenn das kommunale Recht der rechtsanwendenden Behörde eine umfassende Einzelfallbeurteilung aufgibt bzw. Ermessen einräumt (VGr, 27. März 2015, VB.2014.00232 und VB.2014.00248, E. 4.3.2, vgl. dazu Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 59 f.). Das Baurekursgericht ist in solchen Fällen verpflichtet, sich mit den Entscheidungsgründen der Baubewilligungsbehörde mit besonderer Sorgfalt auseinanderzusetzen. Je eingehender die Gemeinde den Entscheid über Auslegung und Anwendung ihres eigenen Rechts begründet, desto höher werden dabei die Anforderungen an die Begründung des Baurekursgerichts. Ist der Entscheid der Gemeindebehörde plausibel und stichhaltig begründet, so bedarf es deshalb besonders überzeugender Gründe, um von deren Auslegung und Anwendung kommunalen Rechts abzuweichen. Es steht dem Baurekursgericht somit nicht zu, die sich stellenden Fragen so zu beurteilen, wie dies eine rechtsanwendende erstinstanzliche Behörde tun würde. Der Beurteilungsspielraum des Baurekursgerichts wird damit durch die Gemeindeautonomie beschränkt (VGr, 20. September 2018, VB.2017.00563 E. 3.2; 27. März 2015, VB.2014.00232 und VB.2014.00248 E. 4.3.2; vgl. dazu Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 59 f.). Dasselbe gilt auch für das Verwaltungsgericht.

E. 4.4

Im konkreten Fall ist beim streitbetroffenen Bauprojekt eine chaussierte Fläche vorgesehen, die als gemeinschaftliche Aufenthaltsfläche für die Bewohnerinnen dienen und mit mobilen Pflanztrögen bestückt werden soll. Des Weiteren ist eine Bepflanzung mit drei Bäumen vorgesehen sowie eine begrünte Fläche als Abschluss zur Nachbarparzelle. Gemäss Ausführungen der Beschwerdegegnerin 2 zählen nach der städtischen Praxis nicht nur Rasenflächen, Gartenbeete oder mit Sträuchern und Bäumen bestückte Flächen zu den Grünflächen im Sinn von Art. 11 Abs. 2 BZO, sondern auch chaussierte Bereiche, welche nicht als Verkehrsflächen dienen, sondern für den Aufenthalt der Bewohnerinnen und/oder als Spielflächen durch Kinder genutzt werden können. Der Übergang von eigentlichen begrünten Flächen zu Spiel- und Ruheflächen sei dementsprechend fließend, und seien deshalb Spiel- und Ruheflächen nicht noch zusätzlich zu Grünflächen auszuweisen. Die geplanten Strukturen im konkreten Fall entsprächen einer für das Gebiet üblichen Hofgestaltung in der Quartiererhaltungszone und erfüllten die in Art. 11 Abs. 2 BZO umschriebenen Anforderungen vollumfänglich.

E. 4.5

Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin 2 erscheinen rechtmässig. Zunächst ist es im Licht der oben dargestellten Rechtsprechung richtig, wenn die Beschwerdegegnerin 2 vor

Verwaltungsgericht nochmalig darauf verweist, dass die Auslegung der kommunalen Bestimmung Art. 11 Abs. 2 BZO in erster Linie ihr selbst überlassen ist. Sowohl die Vorinstanz als auch das Verwaltungsgericht haben diesen kommunalen Auslegungsspielraum aufgrund der Gemeindeautonomie zu beachten und greifen in denselben nur mit äusserster Zurückhaltung ein (VGr, 20. September 2018, VB.2017.00563 E. 3.2). Des Weiteren erscheinen die Ausführungen der Beschwerdegegnerin 2 auch inhaltlich als zulässig und nicht als willkürlich, wie der Beschwerdeführer beanstandet. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BZO fordert, dass in den Quartierhaltungszonen mindestens die Hälfte der nicht mit Gebäuden überstellten Parzellenfläche zu begrünen sei. In Satz 3 derselben Bestimmung wird des Weiteren festgehalten, dass "ein Teil dieser Fläche" "der Art der Überbauung entsprechend" als Spiel- oder Ruhefläche oder als Freizeit- oder Pflanzgarten herzurichten sei. Es erscheint vertretbar bzw. nicht rechtsverletzend, den gesamten Wortlaut der Bestimmung so auszulegen, dass der Übergang von begrüntem Gartenflächen zu Spiel- und Ruheflächen als fließend zu erachten ist und die geforderte Hälfte der nicht mit Gebäuden überstellten Parzellenfläche nicht insgesamt als Gartenfläche, sondern als Garten- und Spiel-/Ruhefläche zu verstehen, wovon letztere zumindest teilweise auch chaussiert sein kann. Es ist, wie die Vorinstanz festhält, somit nicht zu beanstanden, wenn nicht nur bei der Bestimmung des Anteils an Ruhe- und Spielflächen die Art der Überbauung berücksichtigt wird, sondern auch bei deren Ausgestaltung. Die geplante Ausgestaltung trägt den Bedürfnissen der Bewohnerinnen des Altersheims und somit der Art der Überbauung Rechnung und gewährleistet, dass der Innenhof dem Aufenthalt im Freien gewidmet ist. Ebenso trifft zu, wie die Beschwerdegegnerin 1 darlegt, dass der Hof mit dem geplanten Projekt im Vergleich zum bestehenden Zustand aufgewertet würde.

E. 4.6

Es sind somit insgesamt keine rechtsverletzenden Anhaltspunkte ersichtlich, welche die Vorinstanz oder das Verwaltungsgericht zum Eingriff in den kommunalen Auslegungsspielraum berechtigen würde. Eine Verletzung von Art. 11 Abs. 2 BZO liegt nicht vor.

E. 5

Damit ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Bei diesem Verfahrensausgang steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu. Vielmehr ist der Beschwerdeführer antragsgemäss zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin 1 eine Parteientschädigung zu bezahlen, wobei sich insgesamt Fr. 4'000.- als angemessen erweisen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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