

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00173 vom 25. Juni 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-06-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00173

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00173 du 25 juin 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00173 del 25 giugno 2020

Regeste

Baubewilligung | Erstellung einer Fertiggarage. Öffentlicher Weg. Abstandsvorschriften. Fehlen Baulinien für öffentliche und private Strassen und Plätze sowie für öffentliche Wege und erscheint eine Festsetzung nicht nötig, so haben oberirdische Gebäude einen Abstand von 3,5 m gegenüber Wegen einzuhalten (E. 3.1.1). Bei der Würdigung, ob ein Weg als öffentlich oder privat zu gelten hat, kommt es nicht auf die Eigentumsverhältnisse, sondern auf dessen Erschliessungsfunktion bzw. Zweckbestimmung an. Hat der Weg die Funktion einer gesetzlichen Zufahrt, gilt er - sofern er mehreren Grundstücken dient - als öffentlich, da diesfalls von einem unbestimmten Benutzerkreis auszugehen ist. Nicht öffentlich ist ein Weg, dem eine rein grundstücksinterne Funktion zukommt oder zu dessen Benützung die Öffentlichkeit nicht befugt ist (E. 3.1.2 ff.). Beim Ausdruck "öffentlicher Weg" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Konkretisierung den kommunalen Behörden ein Ermessensspielraum zukommt; sie dürfen jedoch nicht grundlos von den in Lehre und Praxis entwickelten Grundsätzen abweichen (E. 3.2). Der fragliche Weg dient mit Blick auf die Zugangsnormen nicht der notwendigen Erschliessung der Grundstücke (E. 3.3.3). Zweck der Abstandsvorschriften bei öffentlichen Wegen ist es, die Wohnhygiene und Verkehrssicherheit zu gewährleisten, da auf öffentlichen Wegen von einem gewissen Verkehrsvolumen auszugehen ist. Dies spielt vorliegend nur eine untergeordnete Rolle, da es sich bei der als "privat" bezeichneten Zugangsfläche aus Verbundsteinen, die einzig zu den beiden Garageneinfahrten führt, offensichtlich nicht um einen für die Öffentlichkeit bestimmten bzw. einem unbestimmten Benutzerkreis offenstehenden Durchgang handelt (E. 3.3.4). Die Vorinstanzen bewegten sich bei der Qualifikation des Wegs als privat im Rahmen ihres Ermessensspielraums (E. 3.4). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Das streitgegenständliche Baugrundstück liegt gemäss der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Schwerzenbach in der Wohnzone W2. Zu beurteilen ist die Erstellung einer Fertiggarage, deren Zufahrt ab der F-Strasse über einen mehrheitlich auf der Bauparzelle gelegenen Weg vorgesehen ist, für den zugunsten des beschwerdeführerischen Grundstücks ein Fuss- und Fahrwegrecht im Grundbuch eingetragen ist. Die Garage ist in einem Abstand von 1 m zum Zufahrtsweg geplant. Die Beschwerdeführenden bringen vor, bei der Zufahrt

handle es sich um einen öffentlichen Weg im Sinn von § 265 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG), weshalb ein Abstand von 3,5 m einzuhalten bzw. die Baubewilligung aufzuheben sei.

E. 3.1.1

Fehlen – wie vorliegend – Baulinien für öffentliche und private Strassen und Plätze sowie für öffentliche Wege und erscheint eine Festsetzung nicht nötig, so haben oberirdische Gebäude laut § 265 Abs. 1 PBG einen Abstand von 6 m gegenüber Strassen und Plätzen und von 3,5 m gegenüber Wegen einzuhalten, sofern die Bau- und Zonenordnung keine anderen Abstände vorschreibt. Die Verpflichtung von § 265 Abs. 1 PBG zur Einhaltung eines Wegabstands gilt nur gegenüber "öffentlichen" Wegen (VGr, 19. Dezember 2007, VB.2006.00510, auch zum Folgenden; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 1055).

E. 3.1.2

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts kommt es bei der Würdigung, ob ein Weg als öffentlich oder privat zu gelten hat, nicht auf die Eigentumsverhältnisse, sondern auf dessen Erschliessungsfunktion an. Im Entscheid RB 1982 Nr. 149 (= BEZ 1982 Nr. 20) hat das Verwaltungsgericht hierzu ausgeführt, wenn ein Weg die Funktion einer gesetzlichen Zufahrt im Sinn von § 237 PBG habe, so werde er – jedenfalls wenn er mehreren Grundstücken diene – notwendigerweise von einem unbestimmten Benutzerkreis beansprucht und handle es sich um eine Verkehrsfläche, die auch nach Strassenverkehrsrecht als öffentlich gelte, und zwar unabhängig davon, ob sie im öffentlichen Eigentum stehe oder förmlich dem Gemeingebrauch gewidmet worden sei. In jenem Fall hat das Verwaltungsgericht einen Zufahrtsweg, welcher vier Einfamilienhäusern als gesetzliche Zufahrt diene, als öffentlich im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG qualifiziert.

E. 3.1.3

Diese Rechtsprechung wurde wiederholt bestätigt. Ebenfalls als öffentlich im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG eingestuft hat das Gericht einen Weg, welcher einem Grundstück als gesetzliche Zufahrt und einem weiteren als Zugang für Fussgänger diene (RB 1987 Nr. 77). Mit Entscheid vom 14. Juli 2004 (VB.2003.00382 betreffend Bau eines Mehrfamilienhauses; als eigene Parzelle ausgeschiedener Weg mit Kehrplatz) hat das Verwaltungsgericht eine Wegparzelle als öffentlich bezeichnet, die neben dem Baugrundstück einer Einfamilienhausliegenschaft als gesetzliche Zufahrt diene und an der einer weiteren Liegenschaft ein Fuss- und Fahrwegrecht zustand. Nach den Erwägungen des Gerichts stellte damit der Weg nicht nur eine grundstücksinterne Erschliessung dar, sondern stand als gesetzliche Erschliessung von mindestens zwei Grundstücken einem unbestimmten Benutzerkreis offen. Des Weiteren wurde die dargestellte Rechtsprechung angewandt in VGr, 22. Januar 2020, VB.2017.00540, E. 6.2.4 (betreffend Zugang für 15 Grundstücke); 29. November 2018, VB.2018.000275, E. 3.3 (betreffend Bau eines Mehrfamilienhauses mit acht Einheiten und Tiefgarage); 4. März 2012, VB.2011.00687, E. 3.2.2 (betreffend Bau eines Mehrfamilienhauses mit sechs Einheiten; als eigene Parzelle ausgeschiedener Weg) und 19. Dezember 2007, VB.2006.00510, E. 3.2 (betreffend Bau von drei Mehrfamilienhäusern mit Baulandflächen von über 7'000 m²).

E. 3.1.4

Für die Abgrenzung von öffentlichen und privaten Wegen ist die Zweckbestimmung der Anlage entscheidend. Hat sie die Funktion einer gesetzlichen Zufahrt im Sinn von § 237

PBG, so wird sie – wenn sie mehrere Grundstücke erschliesst – notwendigerweise von einem unbestimmten Benützerkreis beansprucht und gilt als öffentlich. Es muss genügen, dass der Weg einem nicht näher bestimmten Personenkreis zur Benützung offensteht – es kommt also darauf an, ob die Öffentlichkeit zur Benützung des entsprechenden Wegs befugt ist (unabhängig von Eigentumsverhältnissen oder Widmungen zum Gemeingebrauch). Nicht öffentlich ist demnach ein Weg, der Bestandteil des grundstücksinternen Fusswegnetzes bildet, dem also rein grundstücksinterne Funktion zukommt, oder wenn die Grundeigentümer für einen Fussweg ein Benützungsverbot für die Allgemeinheit erwirkt haben (VGr, 30. Juni 2010, VB.2010.00089; VB.2010.00090, E. 4.1; 5. September 2001, VB.2001.00092, E. 1b; relativiert in VGr, 22. Januar 2020, VB.2017.00540, E. 6.2.4). Als nicht öffentlich hat das Verwaltungsgericht ferner einen Fussweg eingestuft, der im relevanten Bereich einem einzelnen Drittgrundstück als alternative Fusswegerschliessung diene (VGr, 17. März 1995, VB.1994.00156; VB.1994.00157 [nicht publiziert]).

E. 3.2

Der in § 265 Abs. 1 PBG verwendete Begriff des öffentlichen Wegs ist insoweit unbestimmt, als er mangels einer gesetzlichen Definition im Rahmen der Verwaltungspraxis und der Rechtsprechung konkretisiert werden muss. Bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des kantonalen Rechts steht den kommunalen Behörden namentlich im Bereich der Einordnungsfragen, die lokale Umstände betreffen, ein von der Gemeindeautonomie geschützter besonderer Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu. Dieser Spielraum wird gemäss der präzisierten Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht nur überschritten, wenn der kommunale Entscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich ist, sondern namentlich auch dann, wenn sich die Gemeinde von unsachlichen, dem Zweck der Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 145 I 52 E. 3.6; BGr, 1. April 2019, 1C_314/2018, E. 3.2; 5. September 2018, 1C_358/2017, E. 3.6; statt vieler: VGr, 7. November 2019, VB.2019.00286, E. 4). In Bezug auf die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des Bundesrechts geht das Bundesgericht von einer Ermessensüberschreitung aus, wenn die kantonalen Instanzen grundlos von den in Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen abgehen (BGE 141 III 97 E. 11.2; 141 V 51 E. 9.2; 138 III 252 E. 2.1; 132 III 97 E. 1; 123 III 274 E. 1a/cc; je mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung kann sinngemäss auch auf die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des kantonalen Rechts durch kommunale Behörden übertragen werden (zum Ganzen: BGr, 11. November 2019, 1C_64/2019, E. 3.5). Mithin ist zu prüfen, ob der Gemeinderat Schwerzenbach und das Baurekursgericht grundlos von der oben dargestellten Praxis abgewichen sind, indem sie den streitbetroffenen Weg als privat qualifizierten, obwohl dieser als Zufahrt zu zwei Grundstücken dient.

E. 3.3.1

Südwestlich der Grundstücksgrenze des beschwerdeführerischen sowie des beschwerdegegnerischen Grundstücks verläuft die öffentliche F-Strasse. Die Baubewilligungsbehörde hielt in ihrem Entscheid fest, dass diese Strasse die Zufahrt zum Baugrundstück darstelle. Davon geht grundsätzlich auch das Baurekursgericht aus. Zwischen den Einfamilienhäusern der Beschwerdeführer- und der Beschwerdegegnerschaft, grösstenteils auf der Parzelle der Letzteren gelegen, befindet sich der fragliche Zufahrtsweg. Dieser ist rund 20 m lang und 4 m breit und dient ausschliesslich den beiden

Grundstücken; die umliegenden Parzellen sind auf andere Weise zugänglich. Diese Situation ist unter dem Aspekt der gesetzlichen Zufahrt im Sinn von § 237 bzw. der Erschliessungsfunktion zu würdigen.

E. 3.3.2

Eine genügende Erschliessung eines Grundstücks im Sinn von Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG) und §§ 234 ff. PBG liegt unter anderem dann vor, wenn es selber und die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend "zugänglich" sind. Von Bundesrechts wegen muss die befahrbare Strasse nicht bis zum Baugrundstück oder gar zu jedem einzelnen Gebäude reichen; es genügt, wenn Benutzer und Besucher mit dem Motorfahrzeug oder einem öffentlichen Verkehrsmittel in hinreichende Nähe gelangen und von dort über einen Weg zum Gebäude oder zur Anlage gehen können (BGE 136 III 130 E. 3.3.2; vgl. Eloi Jeannerat in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung [Praxiskommentar RPG], Art. 19 Rz. 23). Nach § 237 Abs. 1 Satz 1 PBG bedingt genügende Zugänglichkeit in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten und Anlagen entsprechende Zufahrt für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benutzer. Gestützt auf § 360 Abs. 1 in Verbindung mit § 237 Abs. 2 PBG erliess der Regierungsrat die Zugangsnormalien vom 9. Dezember 1987 (ZN), 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 unterschiedliche Anforderungen an die Zufahrten. Die Normalien sind richtungsgebend, indem sie zeigen, was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten (VGr, 5. Oktober 2017, VB.2017.00323, E. 3.3; 12. Juni 2013, VB.2013.00050 und VB.2013.00067, E. 6.4 mit Hinweisen). Gemäss § 4 Abs. 1 ZN sind Zugänge so nahe an die zu erschliessenden Grundstücke heranzuführen, dass ein wirksamer Einsatz der öffentlichen Dienste möglich ist. Im Anhang der Zugangsnormalien mit dem Titel "Technische Anforderungen" wird unter dem Stichwort "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 (s. zum Ganzen VGr, 22. Januar 2020, VB.2017.00540, E. 6.2.3).

E. 3.3.3

Die Zufahrt zu einem Grundstück muss nur für die konkret infrage stehende Nutzung des fraglichen Grundstücks oder des geplanten Gebäudes hinreichend sein (vgl. Jeannerat, Praxiskommentar RPG, Art. 19 Rz. 23). Da auf den streitbetroffenen Grundstücken Fahrzeugeinstellplätze bestehen, ist zwar grundsätzlich eine für Fahrzeuge ausgebaute Zufahrt bis zu diesen vorzusehen. Mit Blick auf die erlaubte Distanz von 80 m vom Zugang zum Gebäudeeingang wird jedoch ersichtlich, dass der streitbetroffene Zufahrtsweg nicht der notwendigen Erschliessung der Grundstücke dient, da die F-Strasse bis auf eine Distanz von rund 15–20 m an die Gebäude heranführt.

E. 3.3.4

Zweck der Praxis bzw. der Abstandsvorschriften im Zusammenhang mit öffentlichen Wegen ist es, die Wohnhygiene und Verkehrssicherheit bzw. Übersichtlichkeit zu gewährleisten, da auf öffentlichen Wegen von einem gewissen Verkehrsvolumen

ausgegangen wird (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 1048; RB 1982 Nr. 149 = BEZ 1982 Nr. 20). Vorliegend ist optisch für Aussenstehende klar erkennbar, dass es sich nicht um einen der Allgemeinheit zugänglichen Weg handelt: Aus den Akten wird ersichtlich, dass es sich um eine mit Verbundsteinen versehene, mit Schildern als "privat" bezeichnete Zufahrtsfläche im Sinn eines "Stich-Weges" zu den beiden Garageneinfahrten ohne eigentliche Wendemöglichkeit handelt, die zudem nicht als eigene Parzelle ausgeschieden ist, sondern grösstenteils auf dem Baugrundstück liegt. Hierin unterscheidet sich der vorliegende Fall von den in E. 3.1.3 genannten Urteilen, welche allesamt diverse Grundstücke, Mehrfamilienhäuser mit einer Mehrzahl von Wohneinheiten, grosse Baulandflächen oder eigens ausgeschiedene Wegparzellen betreffen. Im Gegensatz dazu spielt die Gewährleistung der Verkehrssicherheit unter den vorliegenden Umständen höchstens eine untergeordnete Rolle. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanzen einen unbestimmten Benützerkreis der Zufahrtsfläche verneint haben und den streitbetroffenen Weg als privat qualifizierten.

E. 3.4

Zusammengefasst ist mithin keine grundlose Abweichung von den Grundsätzen festzustellen, welche die kantonale Rechtsprechung zur Definition des öffentlichen Weges entwickelt hat. Der fragliche Zufahrtsweg ist für die gesetzliche Erschliessung nicht notwendig, dient nur einem bestimmten Benützerkreis bzw. führt – was ohne Weiteres ersichtlich ist – bloss zu den zwei Garagen der beiden Einfamilienhäuser und ist folglich nicht für die Öffentlichkeit bestimmt; ebenso wenig vermittelt der Ausbaustandard (Verbundsteine) den Eindruck eines öffentlichen Durchgangs. Die Vorinstanzen bewegten sich bei ihrer Beurteilung im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessensspielraums, weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

E. 4

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen bei diesem Ergebnis nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Sie sind vielmehr zu verpflichten, der privaten Beschwerdegegnerschaft eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint eine solche von Fr. 500.-.

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