

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00480 vom 19. Januar 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-01-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00480

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00480 du 19 janvier 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00480 del 19 gennaio 2023

Regeste

Vorentscheid (Abstandspflicht) | Ersatz eines Randgebäudes in der Quartiererhaltungszone; Abgrenzung von Weg- und Strassenabstand gemäss § 265 Abs. 1 PBG. Fehlen 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. Das Baurekursgericht vertrat in einem jüngst ergangenen Urteil die Meinung, ein Weg im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG entspreche nicht der Definition des "Zufahrtswegs" gemäss der Verkehrserschliessungsverordnung (VERV). Das Verwaltungsgericht hat sich dieser Auffassung mit seinem Urteil vom 19. Januar 2023 im Verfahren VB.2022.00214, VB.2022.00253 angeschlossen. Es qualifizierte eine Verkehrsfläche, mit der künftig (mindestens) 21 Wohneinheiten erschlossen werden, nicht als Weg, sondern als Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG (E. 4.1). Bei den vorliegend mehr als 50 über die betreffende Verkehrsfläche erschlossenen Wohneinheiten ist gemäss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ohne Weiteres von einer Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG auszugehen (E. 4.3.1). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Das Baugrundstück Kat.-Nr. 01 ist derzeit mit einem Randgebäude überstellt. Es liegt gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991 (BZO) in der Quartiererhaltungszone QI5b. Nordseitig ist das bestehende Gebäude mit dem Gebäude auf der angrenzenden Parzelle Kat.-Nr. 05 zusammengebaut. Im Osten grenzt das Baugrundstück an die als selbständiges Grundstück ausgeschiedene Verkehrsfläche Kat.-Nr. 04.

E. 3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Weg- und Strassenabstand nach § 265 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) komme in der Quartiererhaltungszone I aufgrund von Art. 24g Abs. 4 BZO in einer Situation wie der vorliegenden gar nicht zum Tragen. Gemäss Art. 24g Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 BZO ist

strassenseitig auf die in der betreffenden Gebäudezeile vorherrschende Bauflucht zu bauen. Besteht eine weiter zurückliegende Baulinie, ist auf diese zu bauen. Hierzu führte die Vorinstanz bereits zutreffend aus, dass jedenfalls in der konkret zu beurteilenden Situation nicht von einem Anwendungsfall von Art. 24g Abs. 4 Satz 1 BZO ausgegangen werden könne. Dies deshalb, weil die massgebende, die fragliche Verkehrsfläche flankierende Ostseite des Bestandesgebäudes auf dem Baugrundstück als seitliche Fassade des Kopfbaus einer entlang der E-Strasse verlaufenden Zeile von Randgebäuden für sich allein stehe und damit gerade nicht Teil einer "in der betreffenden Gebäudezeile vorherrschenden Bauflucht" sei. Jedenfalls im massgebenden Bereich von Kat.-Nr. 04 gebe es somit weder eine Gebäudezeile noch eine vorherrschende Bauflucht (und im Übrigen auch keine Baulinie), sodass Art. 24g Abs. 4 BZO nicht zur Anwendung gelange und entsprechend auch das Verhältnis dieser Bestimmung zu § 265 PBG nicht näher zu erörtern sei. Die Beschwerdeführerin behauptet mit Blick auf das vorinstanzliche Urteil, dass von der Regelung nach Art. 24g Abs. 4 BZO auch die seitliche Fassade eines Kopfbaus erfasst werde, zumal diese Fassade – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – nicht für sich alleine stehe. Vielmehr seien die Gebäude in den Quartiererhaltungszonen regelmässig aneinandergelagert, wobei die Erschliessung zum Innenhof meistens durch eine "Arkade" oder in einem engen Zugang zwischen zwei Häusern erfolge. Der Strassen-/Wegabstand gemäss § 265 Abs. 1 PBG dürfe deshalb in der Quartiererhaltungszone I bei solchen Situationen nicht zum Tragen kommen. Vielmehr sei der erforderliche Abstand von Gebäuden anhand der vorhandenen bzw. vorbestehenden Bebauung festzulegen. Dies spreche vorliegend – auch im Fall eines Neubaus – für den heutigen Abstand von Kat.-Nr. 04 von 1,95 m. Dies überzeugt nicht. Art. 24g Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 BZO betrifft nur das strassenseitige Bauen auf die Bauflucht und nicht die Frage, wie gross – wenn seitlich nicht an ein Hauptgebäude angebaut werden kann, sondern seitlich eine Verkehrsfläche besteht – allfällige Fassadenöffnungen sein müssen. Auch aus den weiteren Bestimmungen zur Quartiererhaltungszone I lässt sich in der vorliegenden Situation kein Verzicht auf den Strassen-/Wegabstand ableiten.

E. 4

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, dass es sich bei der Verkehrsfläche Kat.-Nr. 04 um einen Weg und nicht um eine Strasse gemäss § 265 Abs. 1 PBG handle. Deswegen müsse ein Abstand von 3,5 m und nicht ein solcher von 6 m eingehalten werden.

E. 4.1

Fehlen 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. Art. 12 Abs. 1 BZO der Stadt Zürich erweitert die genannte Abstandspflicht auf unterirdische Gebäude; die Bestimmung sieht keine anderen Abstände vor. Unter Strasse im Sinne von § 265 PBG wird eine vornehmlich dem Fahrzeugverkehr dienende und entsprechend ausgestaltete Verkehrsanlage verstanden. Demgegenüber ist ein Weg eine Anlage, die primär dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr dient und nur wenig Motorfahrzeugverkehr aufzunehmen hat (RB 1982 Nr. 149 [= BEZ 1982 Nr. 20]). Wie das Verwaltungsgericht im wegleitenden Entscheid RB 1982 Nr. 149 (= BEZ 1982 Nr. 20) festgehalten hat, ist die Abgrenzung zwischen Strassen und Wegen nicht scharf und kann sich vor allem nicht nach der oft inkonsequenten Bezeichnung in Strassennamen,

Grundregistern und dergleichen richten. Neben dem technischen Ausbau ist vor allem die Zweckbestimmung, insbesondere die Erschliessungsfunktion der Anlage von Bedeutung; unter diesem Gesichtswinkel konnten nach Auffassung des Verwaltungsgerichts die (nicht mehr in Kraft stehenden) vom Regierungsrat erlassenen Normalien über die Anforderungen an Zugänge vom 9. Dezember 1987 (Zugangsnormalien) als Richtlinie dienen. Nach den Zugangsnormalien waren all diejenigen Zugänge Strassen, die mehr als 10 respektive 30 Wohneinheiten erschliessen. Gemäss Anhang 1 der Verkehrserschliessungsverordnung vom 17. April 2019 (VErV; am 1. Juni 2020 in Kraft getreten) liegt die Unterscheidung zwischen Zufahrtsweg und Zufahrtsstrasse bei 50 respektive 100 Wohneinheiten. Das Verwaltungsgericht hat das Vorliegen einer Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG regelmässig bejaht, wenn nach der Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten gemäss den Zugangsnormalien von einer Zufahrtsstrasse auszugehen war (VGr, 9. Juli 2020, VB.2020.00175, E. 4.2; vgl. auch VGr, 19. Oktober 2005, VB.2004.00252, E. 4.2). Das Baurekursgericht hält in einem jüngst ergangenen – von der Beschwerdeführerin ins Verfahren eingebrachten – Urteil fest, dass mit der drastischen Erhöhung von 10 respektive 30 Wohneinheiten (früher gemäss Zugangsnormalien) auf 50 respektive 100 Wohneinheiten (heute gemäss VErV) die Eignung der VErV als Richtlinie zur Abgrenzung von Strasse und Weg im Sinne von § 265 PBG infrage gestellt ist. Eine Zufahrt für bis zu 50 oder sogar mehr Wohneinheiten diene offensichtlich nicht mehr primär nur dem Fussgänger- und Radfahrerverkehr, sondern in erheblichem Umfang dem Motorfahrzeugverkehr. Ein Weg im Sinne von § 265 Abs. 1 PBG entspreche daher nicht der Definition des "Zufahrtswegs" gemäss VErV. Entgegen der Aussage in der Weisung zum Antrag des Regierungsrats vom 17. April 2019 (lit. D. § 3) sei die Differenzierung der VErV in Zufahrtswege und Zufahrtsstrassen nicht massgebend für den Strassen- bzw. Wegabstand gemäss § 265 Abs. 1 PBG. Dies erhelle auch daraus, dass andernfalls der Regierungsrat auf dem Umweg über die Anforderungen an Zufahrten mittels Verordnungsrecht die formal-gesetzlichen Strassen- und Wegabstände gemäss § 265 Abs. 1 PBG regeln würde, wozu ihm die entsprechende Verordnungskompetenz fehle (§ 360 PBG). Mit der Verkehrserschliessungsverordnung würden, soweit hier interessierend, die technischen Anforderungen an Zufahrten geregelt. Betroffen seien insbesondere die Ausbaugrössen der Fahrbahn und Massnahmen zum Fussgängerschutz. Die Differenzierung der Zufahrtsarten richte sich nach der Verkehrssicherheit und nicht nach den weiteren Zweckbestimmungen von § 265 Abs. 1 PBG (Wohnhygiene, Strassenraumgestaltung). Gründe, weshalb mit dem Erlass der Verkehrserschliessungsverordnung der Anwendungsbereich für den Wegabstand gemäss § 265 Abs. 1 PBG habe erweitert werden sollen (bzw. Strassen bezüglich der Abstandserfordernisse von Gebäuden "abklassiert" werden sollten), seien nicht ersichtlich. Die Regelung der Abstände von Gebäuden zu Strassen und Wegen sei nicht Gegenstand der VErV (§ 1 VErV; BRG, 4. Oktober 2022, BRGE II Nrn. 0191/2022–0192/2022, E. 5.4.2; vgl. BRG, 15. März 2022, BRGE II Nrn. 0053/2022–0054/2022, E. 7.2.1). Das Verwaltungsgericht hat sich dieser Auffassung mit seinem Urteil vom 19. Januar 2023 im Verfahren VB.2022.00214/VB.2022.00253 angeschlossen. Es qualifizierte eine Verkehrsfläche, mit der künftig (mindestens) 21 Wohneinheiten erschlossen werden, nicht als Weg, sondern als Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG (VGr, 19. Januar 2023, VB.2022.00214/VB.2022.00253, E. 3.3.2).

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin stellt die vorinstanzliche Feststellung, dass über die Verkehrsfläche Kat.-Nr. 04 mehr als 50 Wohneinheiten erschlossen werden, nicht infrage.

Indes macht sie geltend, dass – entsprechend der jüngeren Rechtsprechung der Vorinstanz – eine funktionale Beurteilung hätte vorgenommen werden müssen. Es sei rechtsverletzend, dass die Vorinstanz allein auf die Anzahl der Wohneinheiten abgestellt habe.

E. 4.3

Die Auffassung der Beschwerdeführerin ist unzutreffend.

E. 4.3.1

Bei den vorliegend mehr als 50 über die Verkehrsfläche Kat.-Nr. 04 erschlossenen Wohneinheiten ist gemäss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. E. 4.1) ohne Weiteres von einer Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG auszugehen. Der Ausbaustandard der Verkehrsfläche stellt die Auffassung, dass die betreffende Verkehrsfläche vornehmlich dem Fahrzeugverkehr dient, im vorliegenden Fall nicht infrage. Zutreffend führte die Vorinstanz hinsichtlich des technischen Ausbaus aus, dass die Strassenbreite von 3,9 m nur ganz knapp unterhalb des Masses von 4 m liege, welches gemäss Anhang 1 der VErV die Grenze zwischen den jeweiligen für einen Zufahrtsweg bzw. eine Zufahrtsstrasse 1 geforderten Ausbaugrössen bilde. Auch falle auf, dass der bestehende Ausbau der schon vor Inkrafttreten der VErV erstellten Zufahrt gemäss dem früher massgeblichen Anhang zu den Zugangsnormen grösser als die für einen Zufahrtsweg geforderten 3 bis 3,5 m war und näher bei den für eine Zufahrtsstrasse geforderten 4 bis 4,75 m lag.

E. 4.3.2

Mithin lässt sich der rechtserhebliche Sachverhalt gestützt auf die Akten einwandfrei feststellen. Von einem Augenschein sind – zumal primär auf die Anzahl der erschlossenen Wohneinheiten abgestellt werden kann – keine relevanten Erkenntnisse zu erwarten, weshalb darauf zu verzichten ist.

E. 4.3.3

Bei der Verkehrsfläche Kat.-Nr. 04 handelt es sich um eine Strasse im Sinn von § 265 Abs. 1 PBG. Es muss ein Abstand von 6 m eingehalten werden.

E. 5

Sodann liegen auch keine besonderen Verhältnisse im Sinne von § 220 PBG vor. Von Bauvorschriften ist gemäss § 220 PBG im Einzelfall zu befreien, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint (Abs. 1). Dabei dürfen Ausnahmegewilligungen nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstossen, von der sie befreien (Abs. 2). Gemäss gefestigter Rechtsprechung sind unter "besonderen Verhältnissen" Situationen zu verstehen, die wesentlich von den tatsächlichen Verhältnissen abweichen, die der Gesetzgeber im Auge gehabt hat. Es handelt sich um Sachverhalte, die der Gesetzgeber bei richtiger Voraussicht anders normiert hätte, sodass ihnen die Allgemeinordnung nicht mehr gerecht zu werden vermag. Es versteht sich daher von selbst, dass Sachumstände, die in einer Vielzahl von Fällen angeführt werden könnten, eine Ausnahmegewilligung nicht zu rechtfertigen vermögen. Vorliegend handelt es sich um nicht um eine besonders ungewöhnliche Situation, sondern um eine Situation, die in der Quartiererhaltungszone 1 in der Stadt Zürich in einer Vielzahl von Fällen angeführt werden könnte. Ob ein geringerer Abstand von der Verkehrsfläche "ortsbaulich" bzw. mit Blick auf den Quartiercharakter zu bevorzugen wäre, ist daher nicht entscheidend.

E. 5.1

Zusammenfassend erweisen sich sämtliche Rügen der Beschwerdeführerin als unbehelflich. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 5.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Ein Anspruch auf Parteienschädigung steht ihr bei diesem Ergebnis von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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