

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00544 vom 21. September 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-09-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00544](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00544)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00544 du 21 septembre 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00544 del 21 settembre 2023

## Regeste

Baubewilligung | Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern in Gebiet eines privaten Gestaltungsplans. Die private Beschwerdegegnerin bestreitet die Legitimation der Beschwerdeführenden. Die Vorinstanz durfte ohne Weiteres an die vom Verwaltungsgericht entwickelte Praxis anknüpfen, wonach im Sinne einer Richtlinie eine direkt auf ein Bauvorhaben gestützte durchschnittliche tägliche Verkehrszunahme von mindestens 10 % im Falle des – wie vorliegend – direkten Anstosses an den entsprechenden Verkehrsträger als legitimationsbegründend im Sinne von § 338a Satz 1 PBG zu betrachten ist (E. 1.4). Die Beschwerdeführenden beantragen eine akzessorische Überprüfung der im Gestaltungsplan festgelegten Erschliessung. Nutzungspläne sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in Zusammenhang mit der Erteilung einer Baubewilligung ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen. Eine solche Ausnahme liegt insbesondere nicht in dem Umstand, dass die Beschwerdeführenden nach eigenen Angaben erst im Jahr 2012 Grundeigentümer ihrer Parzelle geworden sind und der vormalige Eigentümer – aus welchen Gründen auch immer – nicht gegen den Gestaltungsplan opponierte (E. 2.3). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 1

Abteilung VB.2022.00544 Urteil der 1. Kammer vom 21. September 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Sandra Wintsch (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiber Jonas Alig. In Sachen 1. A, 2. B, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführende, gegen 1. Baukonsortium D, bestehend aus: 1.1 E AG, 1.2 F GmbH, alle vertreten durch RA G, 2. Baukommission Freienstein-Teufen, vertreten durch RA H, Beschwerdegegnerinnen, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 7. Dezember 2021 erteilte die Baukommission Freienstein-Teufen dem Baukonsortium D die baurechtliche Bewilligung für den Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 an den Adressen J-Strasse 02–03 in Freienstein. II. A und B gelangten mit Rekurschrift vom 10. Januar 2022 an das Baurekursgericht und beantragten nebst anderem die Aufhebung der Baubewilligung. Mit Entscheid vom 14. Juli 2022 wies das Baurekursgericht den Rekurs ab. III. Dagegen gelangten A und B mit Beschwerde vom 14. September 2022 an das Verwaltungsgericht und beantragten die Aufhebung des Rekursentscheids und der kommunalen Baubewilligung; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Das Baurekursgericht schloss am 3. Oktober 2022 ohne weitere Bemerkungen auf Abweisung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantworten vom 17. Oktober 2022 und vom 26. Oktober 2022 beantragten das Baukonsortium D und die Baubehörde Freienstein die Abweisung der

Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten von A und B. Im Rahmen des weiteren Schriftenwechsels hielten die Parteien, soweit sie sich nochmals äusserten, an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

#### **E. 1.1**

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

#### **E. 1.2**

Das weit überwiegend der Wohn- und Gewerbezone WGb zugehörige, 10'005 m

#### **E. 1.3**

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist legitimiert, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 338a Satz 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]; vgl. das vorinstanzliche Urteil E. 2.1, worauf in Anwendung von § 70 in Verbindung mit § 28 VRG verwiesen werden kann). Die Beschwerdeführenden sind Eigentümer des Grundstücks Kat.-Nr. 04 an der K-Strasse 05. Dieses Grundstück liegt ohne Sichtkontakt in rund 170 m Luftdistanz vom Baugrundstück entfernt; dazwischen liegen mehrere überbaute Parzellen. Indes stösst das Grundstück südlich an einen grossen Parkplatz an, der wiederum unmittelbar an den zur Erschliessung des Bauvorhabens vorgesehenen L-Weg angrenzt. Ihr Anfechtungsinteresse begründen die Beschwerdeführenden hauptsächlich mit dem durch das Bauvorhaben ausgelösten Mehrverkehr auf dem L-Weg. Gemäss dem vorinstanzlichen Entscheid sind die Beschwerdeführenden vom zusätzlich zu erwartenden, durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommen auf dem L-Weg von mehr als 10 % in legitimationsbegründender Weise betroffen und aus diesem Grund rechtsmittellegitimiert. Die private Beschwerdegegnerin bestreitet die Legitimation der Beschwerdeführenden.

#### **E. 1.4**

Das beschwerdeführerische Garagengebäude an der K-Strasse 05 wird, wie das geplante Neubauvorhaben, über den L-Weg erschlossen. Zudem ist die Hauptwohnseite des Wohngebäudes an der K-Strasse 05 offenkundig nach Südwesten, in Richtung L-Weg, ausgerichtet (vgl. [www.gis.zh.ch](http://www.gis.zh.ch)). Zwar liegt das Grundstück Kat.-Nr. 04 in der Empfindlichkeitsstufe (ES) III gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV). Dieser Umstand ändert jedoch nichts daran, dass zufolge des Bauvorhabens eine Zunahme des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens von (weit) mehr als 10 % zu erwarten ist. Die vorinstanzlich eruierten, derzeit über den L-Weg erschlossenen Fahrzeugabstellplätze (ca. 95) wurden von der privaten Beschwerdegegnerin nicht bestritten. Die neu projektierten (102) ergeben sich aus der Baubewilligung. Angesichts dieser Zahlen durfte die Vorinstanz ohne Weiteres an die vom Verwaltungsgericht entwickelte Praxis anknüpfen, wonach im Sinne einer Richtlinie eine direkt auf ein Bauvorhaben gestützte durchschnittliche tägliche Verkehrszunahme von mindestens 10 % im Falle des – wie vorliegend – direkten Anstosses an den entsprechenden Verkehrsträger als legitimationsbegründend im Sinne von § 338a Satz 1 PBG zu betrachten ist. Auch das Kriterium der wahrnehmbar stärkeren Verkehrslärmimmissionen um 1 dB (A), was einer Verkehrszunahme des Strassenverkehrs um 25 % entspricht, ist ohne Weiteres erfüllt (zum Ganzen VGr, 10. Juli 2008, VB.2008.00051, E. 5.1; ebenso VGr, 2. Juli 2008, VB.2008.00001, E. 6, beide mit weiteren Verweisen). Von einer bloss

marginalen Erhöhung des Verkehrsaufkommens auf dem L-Weg kann entgegen der privaten Beschwerdegegnerin nicht die Rede sein. Angesichts der (mehr als) Verdoppelung der über den L-Weg erschlossenen Fahrzeugabstellplätze ändern an der zu bejahenden Betroffenheit der Beschwerdeführenden auch das vorbestehende Rauschen der Töss und die von den Beschwerdeführenden ebenfalls als störend empfundenen Emissionen des Betriebs südlich des L-Wegs nichts. Die Beschwerdeführenden, welche im Verfahren vor der Vorinstanz vollständig unterlagen, sind daher im Sinne von § 338a PBG beschwerdelegitimiert.

### **E. 1.5**

Weil auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

### **E. 2**

grosse Baugrundstück Kat.-Nr. 01 liegt im östlichen Bereich des mit Verfügung der Baudirektion vom 20. April 2011 rechtskräftig festgesetzten privaten Gestaltungsplans "N", welcher das Gebiet der ehemaligen Spinnerei- und Giessereibetriebe samt Wasserkraftwerk entlang der Töss im Süden von Freienstein beschlägt. Das Baugrundstück grenzt im Norden teilweise an die K-Strasse und im Süden an die Töss an; im Osten ist es hauptsächlich von mit Wohnhäusern bebauten Grundstücken umgeben. Projektiert ist die Erstellung von zwei Mehrfamilienhäusern mit insgesamt 57 Wohnungen sowie 102 Fahrzeugabstellplätzen in den Baufeldern E, F, G und J des Gestaltungsplangebiets. Die Erschliessung soll über den L-Weg erfolgen. Dieser zweigt ab der M-Strasse ab, durchquert das Gestaltungsplangebiet von Westen her und endet im östlichen Bereich des Gestaltungsplangebiets beim Baugrundstück.

#### **E. 2.1**

Im Rekursverfahren beantragten die Beschwerdeführenden eine akzessorische Überprüfung des im Jahr 2011 rechtskräftig festgesetzten (vgl. vorne E. 1.2) Gestaltungsplans "N". Sie machten geltend, bei der Festsetzung des Gestaltungsplans noch nicht Eigentümer ihres Grundstücks gewesen zu sein, weshalb sie sich nicht für ihre Interessen hätten einsetzen können. Die Erschliessungen im Gestaltungsplangebiet entsprächen den raumplanerischen Zielen nicht mehr; das Gebiet vor den Wohnhäusern an der K-Strasse sei zu einem Parkplatzreservoir samt Durchgangsstrasse und Umschlagplatz verkommen. Die Vorinstanz wurde ersucht, die Erschliessungen im Gestaltungsplangebiet auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen. Das Baurekursgericht wies die Rüge ab und verneinte einen Anspruch auf akzessorische Überprüfung der im Gestaltungsplan festgelegten Erschliessung.

#### **E. 2.2**

In ihrer Beschwerdeschrift vom 14. September 2022 sowie in ihrer Replik vom 15. November 2022 beantragten die Beschwerdeführenden erneut eine akzessorische Überprüfung der im Gestaltungsplan festgelegten Erschliessung. Entgegen den Erwägungen der Vorinstanz hätten die Beschwerdeführenden vor dieser vorgebracht, weshalb eine akzessorische Überprüfung des Gestaltungsplans gerechtfertigt sei. In den Ziff. 3.4 und 5.8 des Berichts zum Gestaltungsplan gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) sei normiert worden, dass alle Flächen innerhalb des Areals, die nicht explizit als Grün- oder Freihalteflächen ausgewiesen seien, als Erschliessungs- und Aufenthaltsflächen zur Verfügung stünden bzw. gestaltet werden sollten, sodass sie von den Nutzerinnen und Nutzern des Areals auch als Aufenthaltsflächen genutzt werden könnten

und entsprechend dieser Doppelfunktion überdies als Mischverkehrsflächen mit reduziertem Geschwindigkeitsniveau auszugestalten seien. Im Gebiet südlich der beschwerdeführerischen Liegenschaft sei diese Vorgabe nicht umgesetzt worden. Auf dem L-Weg gelte nämlich Tempo 50 km/h; die Mischnutzung als Aufenthaltsfläche sei nicht möglich. Es lägen demnach erheblich veränderte Verhältnisse im Vergleich zur Situation im Zeitpunkt des Erlasses des Gestaltungsplans im Jahr 2011 vor, die namentlich auf die kontinuierliche Vergrößerung des Betriebs südlich des L-Wegs zurückzuführen seien. Die vormaligen Eigentümer der Liegenschaft Kat.-Nr. 04 hätten kein Interesse daran gehabt, gegen den Gestaltungsplan vorzugehen. Dessen Bestimmungen seien auch nicht "per se" rechtswidrig. Erst die durch die nacheinander erteilten Baubewilligungen und die hier angefochtene Baubewilligung geschaffene Situation führe dazu, dass die Beschwerdeführenden ein Interesse daran hätten, die "Nicht-Kohärenz der gegenwärtigen Lage" mit den Bestimmungen des Gestaltungsplans zu monieren.

### **E. 2.3**

Diese Ausführungen der Beschwerdeführenden sind aus mehreren Gründen nicht zielführend. Erstens ist es mit der Auffassung der Vorinstanz zutreffend, dass die betroffenen Grundeigentümer sich bereits zum Zeitpunkt des Erlasses des Gestaltungsplans gegen die vorgesehene Erschliessungslösung hätten einbringen müssen. Nutzungspläne sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in Zusammenhang mit der Erteilung einer Baubewilligung ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen (vgl. grundlegend BGE 106 Ia 310 E. 3; BGE 135 II 209 E. 5.1 mit Hinweisen; VGr, 28. April 2022, VB.2020.00722, E. 4.2). Eine solche Ausnahme liegt mit der zutreffenden Auffassung der Vorinstanz insbesondere nicht in dem Umstand, dass die Beschwerdeführenden nach eigenen Angaben erst im Jahr 2012 Grundeigentümer ihrer Parzelle geworden sind und der vormalige Eigentümer – aus welchen Gründen auch immer – nicht gegen den Gestaltungsplan opponierte. Planungs- und baurechtliche "Anfechtungsansprüche" sind an das betreffende Grundstück gebunden bzw. objektgebunden und nicht an die Person des jeweiligen Eigentümers; die durch den Voreigentümer verwirkte Rechtsmittelerhebung lebt mit der Handänderung eines von einer Nutzungsplanung betroffenen Grundstücks nicht wieder auf. In diesem Sinne tritt ein Grundeigentümer etwa auch in einen rechtskräftig gewordenen Wiederherstellungsbefehl betreffend bauliche Massnahmen auf dem von ihm erworbenen Grundstück ein (VGr, 12. Juni 1987, VB 40/1987, in BEZ 1987 Nr. 22 = ZBI 89/1988); ebenso in das unterlassene Verlangen eines Zustellbegehrens durch den Voreigentümer (VGr, 21. Juni 2001, VB.2001.00045, E. 2b = RB 2001 Nr. 12) oder in eine denkmalschutzrechtlich dem Voreigentümer auferlegte Unterschutzstellungsverpflichtung. Die Rechtsauffassung der Beschwerdeführenden liefe hingegen darauf hinaus, dass jedwelche Nutzungsplanung allein zufolge Eigentümerwechsels eines von der Nutzungsplanung betroffenen Grundstücks stets von Neuem in Frage gestellt werden könnte.

### **E. 2.4**

Zweitens – dies in Ergänzung der insoweit etwas knapp ausgefallenen Erwägungen der Vorinstanz – ist es zwar zutreffend, dass die Beschwerdeführenden sich bereits im Rekursverfahren auf die "Verletzung" des Berichts gemäss Art. 47 RPV in Bezug auf die monierte Nichtausgestaltung der Flächen südlich ihrer Liegenschaft (L-Weg; angrenzender Parkplatz) als Mischverkehrsflächen mit reduziertem Geschwindigkeitsniveau beriefen (Rekursschrift Rz. 24; Replik Rz. 7 f.). Mit dieser Rüge verkannten bzw. verkennen die

Beschwerdeführenden jedoch Bedeutung und Rechtsnatur des Planungsberichts im Sinne von Art. 47 RPV. Gemäss Art. 47 Abs. 1 RPV erstattet die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG]) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Art. 47 Abs. 1 RPV umschreibt den Mindestinhalt des Planungsberichts. Der Planungsbericht ist für die kantonale Genehmigungsbehörde bestimmt. Er ermöglicht es ihr, die Herausforderungen der Ortsplanung in der betreffenden Gemeinde besser zu verstehen und von Amtes wegen Auskünfte über die verschiedenen entscheidenden Aspekte zu erhalten (BGr 1C\_852/2013 vom 4. Dezember 2014, E. 3.1.2 mit Hinweis). Der Bericht gemäss Art. 47 RPV ist nicht eigentlicher Bestandteil des Nutzungsplans, sondern Teil der zugehörigen Entscheidungsgrundlagen (Heinz Aemisegger/Samuel Kissling in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N. 45 ff.; zum Ganzen vgl. auch Samuel Kissling, Der Bericht zur Nutzungsplanung, Raum & Umwelt 2018 Nr. 4). Bindend sind allein die Gestaltungsplanvorschriften (GPV; vorliegend "Bestimmungen") und der dazugehörige Situationsplan im Massstab 1:1000, wie dies in Ziff. 2 der Bestimmungen zum privaten Gestaltungsplan "N" denn auch explizit vermerkt wurde. Eine Berufung auf Ausführungen im Bericht gemäss Art. 47 RPV kann daher von vornherein kein Argument für eine akzessorische Überprüfung des in Rechtskraft erwachsenen Gestaltungsplans darstellen.

### **E. 2.5**

Drittens – dies ebenfalls in Ergänzung zu den Erwägungen der Vorinstanz – wurde die nunmehr monierte Ausgestaltung des L-Wegs samt der Parkierungsfläche südlich der Parzelle der Beschwerdeführenden in Anwendung der Bestimmungen des Gestaltungsplans von der Baudirektion des Kantons Zürich sowie der Beschwerdegegnerin 2 im Jahr 2017 konkret (Detailprojekt) und rechtskräftig bewilligt. Die Beschwerdeführenden, welche eigenen Angaben zufolge ihr Grundstück im Jahr 2012 erwarben, verzichteten in jenen Verfahren auf die Zustellung der baurechtlichen Entscheide im Sinne von § 315 PBG. Auch aus diesem Grund ist eine akzessorische Prüfung der Gestaltungsplanvorschriften aus dem Jahr 2011 nicht mehr zulässig.

### **E. 2.6**

Zusammenfassend besteht für eine akzessorische Überprüfung der Erschliessungen des privaten Gestaltungsplans "N" unter keinem Titel ein Anlass. Die anderslautende Rüge der Beschwerdeführenden ist unbegründet.

### **E. 3.1**

In Bezug auf die konkrete Baubewilligung auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 machten die Beschwerdeführenden im Rekursverfahren geltend, durch das Bauvorhaben werde die Verkehrssicherheit vor ihrer Liegenschaft auf dem L-Weg nicht mehr gewährleistet, welche Rüge die Vorinstanz mit einlässlichen Erwägungen als unbegründet verwarf. Im Beschwerdeverfahren halten die Beschwerdeführenden an dieser Rüge nicht mehr fest, sondern rügen – erklärermassen – neu, dass das Bauvorhaben auf dem Grundstück

Kat.-Nr. 01 daselbst dem Bericht gemäss Art. 47 RPV im oben umschriebenen Sinne (Mischverkehrsfläche mit reduzierter Geschwindigkeit und Aufenthaltsqualität) widerspreche und damit die Bestimmungen des Gestaltungsplans verletze.

### **E. 3.2**

Im baurechtlichen Verfahren gilt weitgehend das Rügeprinzip. Innerhalb des im Baurecht häufig sehr weit gefassten Streitgegenstands wird gleichsam ein engeres Prozessthema durch die von der Behörde oder den Nachbarn geltend gemachten Bauverweigerungsgründe abgesteckt. Nachbarn, welche als Rekurrenten vor dem Baurekursgericht aufgrund einzelner Rügen – erfolglos – die Aufhebung der Baubewilligung verlangt haben, können sich vor Verwaltungsgericht gemäss ständiger Praxis nicht auf neue Bauhinderungsgründe berufen (VGr, 1. Juni 2023, VB.2022.00250, E. 10; Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 52 N. 41 mit weiteren Hinweisen).

### **E. 3.3**

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden umfasst die vor der Vorinstanz vorgetragene (und umfassend beantwortete) Rüge mangelnder Verkehrssicherheit auf dem L-Weg nicht auch die Rüge, das Bauvorhaben daselbst verhindere auf dem L-Weg die Einrichtung einer Mischverkehrsfläche und die Statuierung einer Temporeduktion im Sinne der Erwägungen im Bericht gemäss Art. 47 RPV. Die Rüge ist auch nicht im Sinne von § 52 Abs. 2 VRG durch den Rekursentscheid veranlasst worden, sondern hätte bereits im Rekursverfahren geltend gemacht werden müssen. Mitunter handelt es sich um die unzulässige Geltendmachung eines neuen Bauhinderungsgrundes vor Verwaltungsgericht im Sinne der dargelegten Rechtsprechung, weshalb auf die Rüge nicht weiter einzugehen ist. Ohnehin wäre die Rüge aber aus dem bereits dargelegten Grund (E. 2.4 vorne) auch nicht zielführend: Den Formulierungen im Bericht gemäss Art. 47 RPV kommt nicht nur in Bezug auf die allgemeine Erschliessungssituation im Perimeter des Gestaltungsplans keine Rechtsverbindlichkeit zu, sondern auch hinsichtlich der Auswirkungen eines konkreten Bauvorhabens auf Erschliessungseinrichtungen im Gestaltungsplangebiet.

### **E. 3.4**

Ein justiziabler Anspruch im Zusammenhang mit dem von den Beschwerdeführenden eingeführten Begriff der "Einheit" des (rechtskräftigen) Gestaltungsplans existiert schliesslich nicht. Rechtsverbindlich sind wie erwähnt die Bestimmungen des Gestaltungsplans und der Situationsplan im Massstab 1:1000. Eine entsprechende Verletzung durch das konkrete Bauvorhaben machen die Beschwerdeführenden nicht geltend.

### **E. 4**

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen.

### **E. 5**

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten den unterliegenden Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und steht ihnen keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen sind sie zu verpflichten, der privaten Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 3 VRG).

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