

Streitgegenstand bildeten zwei abschliessbare Velounterstände auf einem Schulhausareal. Während die kommunale Baubehörde aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses über Jahre hinweg den Bau von Besonderen Gebäuden im Strassenabstand mit Ausnahmebewilligungen zugelassen hatte, sofern diese einen Abstand von 3,5 m zur Strassenparzelle einhielten, verweigerte sie vorliegend die Baubewilligung wegen Verletzung des Strassenabstandes. Sie verneinte weiter das Vorliegen besonderer Gründe im Sinne von § 100 Abs. 3 PBG in Verbindung mit § 220 PBG.

Aus den Erwägungen:

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 einen Abstand von 6 m gegenüber Strassen und Plätzen und von 3,5 m gegenüber Wegen einzuhalten, sofern die Bau- und Zonenordnung (BZO) keine anderen Abstände vorschreibt (§ 265 Abs. 1 PBG). Bei Baulinien dürfen gemäss § 100 Abs. 1 PBG einzelne oberirdische Gebäudevorsprünge bis zu 1,5 m über Verkehrsbaulinien und Baulinien für Versorgungsgebiete und Industriegeleise hinausragen, müssen jedoch entschädigungslos beseitigt werden, sobald die Ausführung des Werks oder der Anlage, wofür die Baulinie festgesetzt worden ist, dies erfordert. Weitergehende und andersartige Beanspruchungen des Baulinienbereichs können gemäss § 100 Abs. 3 PBG mit der baurechtlichen Bewilligung, nötigenfalls unter sichernden Nebenbestimmungen, gestattet werden. Im vorliegenden Fall enthält die BZO keine gemäss § 265 Abs. 1 PBG einschlägigen abweichenden Bestimmungen, sondern verweist auf die kantonalrechtlichen Mindestabstände. Namentlich werden von der BZO Besondere Gebäude nicht privilegiert.

4.2 Voraussetzung für die Anwendung von § 265 Abs. 1 PBG ist das Fehlen einer Baulinie oder der Umstand, dass die Festsetzung einer Baulinie nicht notwendig erscheint. Die positive Vorwirkung einer – wenn auch nicht zur Festsetzung beabsichtigten – Baulinie ist damit dem Gesetzeszweck immanent. Ist eine Verkehrsbaulinie projektiert, so ist diese beachtlich, selbst wenn sich der Strassenabstand nach § 265 PBG strenger auswirken würde (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., 2011, Bd. 2, S. 824; mit Hinweis auf RRB Nr. 2644/1994 = BEZ 1994 Nr. 28).

4.3 Die Beurteilung von Ausnahmen von § 265 PBG richtet sich im Allgemeinen nach § 220 PBG (Fritzsche/Bösch/Wipf, Bd. 2, S. 828). Fraglich ist indes, ob – neben dieser Regelung – die Ausnahmeregelung von § 100 Abs. 3 PBG auch auf neue Bauten im Bereich des Strassenabstands angewendet werden sollte. Das Verwaltungsgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahr 2013 die Anwendbarkeit von § 101 PBG (bestehende baulinienwidrige Bauten und Anlagen im Baulinienbereich) im Strassenabstandsbereich allgemein bejaht (VB.2012.00810 = BEZ 2013 Nr. 21, E. 4.3). Diese vereinfachte Aussage erscheint indes mit dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen nicht vereinbar. Namentlich bedarf die Frage der analogen Anwendbarkeit der auf den Sicherungszweck von Baulinien zugeschnittenen Ausnahmebestimmungen

von § 100 f. PBG auf Bauten im Strassenabstandsbereich (§ 265 PBG) einer eingehenden, einheitlichen Betrachtung.

4.4 Dabei fällt ins Gewicht, dass es sich bei § 101 PBG (Änderungsverbot im Baulinienbereich) um eine Sondernorm handelt, die der allgemeinen Bauvorschrift von § 357 Abs. 1 PBG vorgeht. Baulinienwidrig sind Bauten und Anlagen dann, wenn sie dem Zweck der Baulinie nicht entsprechen. Nicht baulinienwidrig sind demnach Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Baulinie entsprechen. Etwa bei Verkehrsbaulinien, wohl dem häufigsten Anwendungsfall von Baulinien, sind dies die Strassen und zugehörige Anlagen (vgl. § 3 des Strassengesetzes [StrG]), aber auch etwa die Vorgärten. Die Bestimmung von § 101 PBG kommt sodann auch zur Anwendung, wenn der zur Änderung vorgesehene Teil einer die Baulinie überstellenden Baute oder Anlage den Baulinienbereich nicht in Anspruch nimmt. Verstösst die zu ändernde baulinienwidrige Baute oder Anlage gleichzeitig gegen weitere Bauvorschriften, greift § 357 Abs. 1 PBG zusätzlich zu § 101 PBG ein (zum Ganzen Konrad Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, 2003, S. 134 ff.).

Mit dem in Rede stehenden VB.2012.00810 hat das Verwaltungsgericht eine neue Praxis eingeführt; ältere Entscheide gleichen Inhalts gibt es soweit ersichtlich nicht. Namentlich ist den vom Verwaltungsgericht angeführten Entscheiden (VGr, 14. März 2007, VB.2006.00512, E. 2.2.1 = RB 2007 Nr. 65 = BEZ 2007 Nr. 18; VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00640, E. 3.2) keine frühere solche Praxis zu entnehmen. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts findet sich auch in der Lehre nicht. Dieser ist vielmehr ansatzweise eher das Gegenteil zu entnehmen. Gemäss Willi, Besitzstandsgarantie, regelt die Vorschrift von § 101 PGB die Voraussetzungen, unter denen bestehende Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, die durch die Ziehung von Baulinien vorschriftswidrig geworden sind, weil sie ganz oder teilweise innerhalb des Baulinienbereichs liegen und mit dem Zweck der Baulinie nicht vereinbar sind, baulichen und bewerbungsmässigen Änderungen unterzogen werden dürfen (S. 134). Mithin wird für die Anwendbarkeit von § 101 PBG die Geltung einer Baulinie vorausgesetzt. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., 2011, ist zu entnehmen, der Begriff der Bauvorschriften in § 357 Abs. 1 PBG umfasse die im 1. Abschnitt des IV. Titels des Planungs- und Baugesetzes enthaltenen Bestimmungen, nämlich die Vorschriften von § 218 - § 306 PBG, sowie die entsprechenden Ausführungsvorschriften in den kantonalen Verordnungen und in den Bauordnungen der Gemeinden (S. 1136). Unter die Vorschriften von § 218 - § 306 PBG fällt auch jene von § 265 PBG über den Strassenabstand.

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gefragt werden, unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Auslegung ist ferner notwendig, wo Zweifel bestehen, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Vom klaren Wortlaut eines Rechtssatzes darf aber nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt (BGE 131 II 697, E. 4.1). Was unter Baulinien zu

verstehen ist, ergibt sich aus den §§ 96 ff. PBG, und die Bauten und Anlagen sind in § 1 der Allgemeinen Bauverordnung (ABV) definiert. Mit dem Zusatz, dass es wie erwähnt für die Anwendbarkeit von § 101 PBG keine Rolle spielt, ob bei einer die Baulinie überstellenden Baute oder Anlage auch der zur Änderung vorgesehene Teil den Baulinienbereich nicht in Anspruch nimmt, erscheint die Klausel «Bauten und Anlagen im Baulinienbereich» mithin klar und eindeutig. Ist dieser Tatbestand nicht erfüllt, fällt vom Wortlaut her betrachtet die Anwendung von § 101 PBG ausser Betracht. Weshalb entgegen dem Wortlaut von § 101 PBG unter diese Norm auch Änderungen an «Bauten» fallen sollen, die nicht im Baulinien-, sondern im Strassenabstandsbereich liegen, wird im Entscheid VB.2012.00810 nicht dargetan. Die Praxisänderung ist ganz und gar unbegründet geblieben. Gründe für die verwaltungsgerichtliche Auffassung sind denn auch nicht zu erkennen. Hingegen bestehen nach Massgabe der nachfolgenden Erwägungen triftige Gründe für die gegenteilige – wortlautkonforme – Auffassung.

Voraussetzungslos dürfen Bauten und Anlagen im Baulinienbereich nur unterhalten oder modernisiert werden. Demgegenüber kennt § 357 Abs. 1 PBG keine solche Begrenzung. Somit sind nach dieser Bestimmung auch Massnahmen zulässig, die weit über das Unterhalten und Modernisieren hinausgehen. Überdies sind nach § 357 Abs. 1 PBG auch Nutzungsänderungen erlaubt, während § 101 Abs. 1 PBG Unterhalt und Modernisierung nur «entsprechend dem bisherigen Verwendungszweck» zulässt. Würde die Vorschrift von § 101 PBG auch auf Bauten im Strassenabstandsbereich angewandt, ergäbe sich hieraus eine erhebliche Einschränkung der Baubefugnisse, ohne dass eine Begründung hierfür ersichtlich wäre. Dem kann auch nicht die Einschränkung von § 357 Abs. 1 PBG entgegengehalten werden, wonach Änderungen nicht zu neuen oder weitergehenden Abweichungen von Vorschriften führen dürfen. Auch bei Änderungen nach § 101 PBG sind die Vorschriften einzuhalten. Was die in § 357 Abs. 1 PBG verlangte Berücksichtigung entgegenstehender überwiegender öffentlicher oder nachbarlicher Interessen betrifft, ist zu sagen, dass jedenfalls Teile der Lehre dies auch bei der Anwendung von § 101 PBG postulieren (Willi, S. 135 f.). Ohnehin dürfte sich dieses Erfordernis in aller Regel weit weniger einschränkend auswirken als die Beschränkung der zulässigen Änderungen auf bauliche Massnahmen des Unterhalts und der Modernisierung.

Zudem beziehen sich die Strassenabstandsbestimmungen nur auf Gebäude (§§ 260 und 265 PBG), nicht aber auf sonstige Bauten und Anlagen. Sind im Strassenabstandsbereich solche situiert, fallen sie demnach nicht einmal unter § 357 Abs. 1 PBG, womit eine Subsumtion unter § 101 PBG auch aus diesem Grund ausser Betracht fallen muss. Hält das Verwaltungsgericht die Bestimmung von § 101 PBG für «Bauten» auch im Strassenabstandsbereich massgebend, so ist dies nebenher auch deswegen unrichtig. Zwar sind nach § 101 Abs. 2 PBG auch weitergehende Vorkehren als blosse Unterhalts- und Modernisierungsmassnahmen zu bewilligen. Dies aber nur, wenn die Baulinie in absehbarer Zeit nicht durchgeführt werden soll und wenn mit sichernden Nebenbestimmungen zur baurechtlichen Bewilligung ausgeschlossen wird, dass das Gemeinwesen den bei der Durchführung der Baulinien entstandenen Mehrwert zu entschädigen hat.

Beim Fehlen einer Baulinie kann eine solche von vornherein nicht «durchgeführt» werden, womit diese Voraussetzung gar nie erfüllbar wäre. Auch sonst zeigt sich in aller Deutlichkeit, dass die Vorschrift von § 101 PBG auf die Situation der blossen Strassenabstandswidrigkeit nicht zugeschnitten ist. Baulinien dienen der Sicherung bestehender und geplanter Flächen und Anlagen, Verkehrsbaulinien also der Sicherung von Strassen, Wegen, Plätzen etc. (§ 96 Abs. 1 und 2 lit. a PBG). Baulinien verleihen das Enteignungsrecht (§ 110 PBG). All dies kommt dem Strassenabstand von § 265 nicht zu. Mit dem spezifisch instrumentierten Sonderregime von § 101 PBG werden baulinienwidrige Bauten und Anlagen dem Sicherungszweck der Baulinie unterworfen. Einzig dieser rechtfertigt, dass die Möglichkeiten für die Änderung von Bauten und Anlagen im Baulinienbereich weiter eingeschränkt sind als von Bauten und Anlagen, die im Sinne von § 357 Abs. 1 PBG anderen Vorschriften widersprechen. Nebst der erwähnten Einschränkung, wonach über Unterhalt und Modernisierung hinausgehende Massnahmen voraussetzen, dass es der Baulinie an Aktualität fehlt, muss bei solchen Massnahmen zudem mit Nebenbestimmungen gesichert werden, dass bei einer hernach doch noch erfolgenden Durchführung der Baulinie der entstandene Mehrwert nicht zu entschädigen ist (§ 101 Abs. 2 PBG). Demgegenüber bietet die Bestimmung von § 265 PBG keine gesetzliche Grundlage für die Statuierung von Mehrwertreversen bezüglich strassenabstandswidriger Gebäude oder Gebäudeteile (BRKE II Nr. 0007/2004 vom 20. Januar 2004; nicht publiziert). Insgesamt ergibt somit die Anwendung von § 101 PBG auf Gebäude, welche den Strassenabstand verletzen, keinerlei Sinn (zum Ganzen BRGE III Nr. 0041/2016 = BEZ 2016 Nr. 39, E. 4.2.1-4.3.2; im Ergebnis bestätigt mit VGr, 12. Oktober 2016, VB.2016.00285; www.vgr.zh.ch).

4.5 Das Gesagte trifft auch – selbstredend – auf die vorliegend strittige Anwendung von § 100 Abs. 3 PBG mit Bezug auf die Bewilligung von neuen Bauten und Anlagen im Strassenabstandsbereich (§ 265 PBG) zu. Im Vergleich zur allgemeinen, vom Wortlaut und der Gesetzssystematik her ohnehin anwendbaren Ausnahmebestimmung von § 220 PBG hätte eine analoge Anwendung von § 100 Abs. 3 PBG – unschwer erkennbar – zur Folge, dass die Errichtung von Gebäuden im Strassenabstandsbereich erheblich erleichtert würde. Angesichts des beim Strassenabstand – mangels besonderer Zwecksetzung im Sinne von § 96 f. PBG bei Baulinien – fehlenden unmittelbar konkreten Zwecks wäre zudem die Anordnung des in § 100 Abs. 3 PBG vorgesehenen Revers, welcher einzig mit dem allgemeinen gesetzgeberischen Interesse am Strassenabstand begründbar wäre, faktisch ausgeschlossen. Der Zweck von § 265 PBG würde mithin vollständig unterlaufen, was dem Willen des Gesetzgebers nicht entsprechen kann. Letztlich ergibt sich die Zweckwidrigkeit einer vereinfachten Bewilligung strassenabstandswidriger Bauten und Anlagen schon aus den bereits erwähnten Vorschriften betreffend baulinien- bzw. anderweitig vorschriftswidrige Bauten und Anlagen (§ 101 PBG; § 357 PBG). Während eine analoge Anwendung von § 100 Abs. 3 PBG die (Neu-) Erstellung von Bauten und Anlagen im Strassenabstandsbereich faktisch ins freie Ermessen der örtlichen Baubehörde stellen würde, hätte diese bei der Erweiterung bereits in diesem Bereich bestehender Gebäude statt der mildereren Bestimmung von § 357 PBG die einschränkende Bestimmung von § 101 PBG zu beachten, weshalb – beispielsweise – Nutzungserweiterungen einzig unter

sichernden Nebenbestimmungen (Mehrwertrevers) bewilligt werden könnten. Die Verquickung der für Bauten und Anlagen im Strassenabstandsbereich mit den für Gebäude im Baulinienbereich geltenden Bestimmungen führt zu unvorhersehbaren und letztlich nicht mehr plausibel erklärbaren Resultaten.

4.6 Die vorliegend strittige Beanspruchung des Strassenabstandsbereichs ist im Folgenden einzig unter dem Titel von § 220 PBG zu prüfen. Die (analoge) Anwendung von § 100 Abs. 3 PBG fällt aus den erwähnten Gründen ausser Betracht.