

Die Erschliessung einer direkt an einer Staatsstrasse gelegenen, über keinerlei verkehrsmässigen Zugang verfügenden Parzelle (Kat.-Nr. 4) sollte im Rahmen eines Quartierplanes sichergestellt werden. Vorgesehen war dabei die Erstellung einer gemeinsamen Zufahrt der zu erschliessenden und der rekurrentischen Parzelle im Bereich der gemeinsamen Grundstücksgrenze, wobei die bestehende rekurrentische Zufahrt verlegt werden müsste.

Aus den Erwägungen:

3.1 Die Rekurrentin macht geltend, ihr Grundstück sei vollständig erschlossen und bedürfe keines Fahrwegrechts zulasten des Nachbargrundstücks. Vielmehr werde das Grundstück durch die zwangsmässige und entschädigungslose Einräumung der Dienstbarkeit zugunsten des Nachbargrundstücks unverhältnismässig stark belastet. Dies umso mehr, als ihr bei der Erstellung ihres Zweifamilienhauses in den Jahren 2011/2012 die inzwischen fertiggestellte Zufahrtslösung ausdrücklich bewilligt worden sei. Die zuständige Baubehörde habe die Erschliessungssituation damals einlässlich abgeklärt. Nachdem zunächst eine gemeinsame Lösung mit dem südlichen Nachbargrundstück Kat.-Nr. 1 in Erwägung gezogen worden sei, habe die Baubehörde diese Möglichkeit verworfen, da sie zu viel Fläche beanspruchen würde und dem Ortsbild nicht zuträglich wäre. Ebenfalls sei eine gemeinsame Erschliessung mit dem nördlichen Grundstück Kat.-Nr. 4 geprüft und abgelehnt worden, da diese dem Ortsbild widersprechen würde. Entsprechend sei die im Anschluss ausgeführte, eigenständige Erschliessung in der Mitte der entlang der A.-strasse verlaufenden Grundstücksgrenze bewilligt worden. Mit dem im Quartierplan erfolgten Entscheid verhalte sich die Baubehörde widersprüchlich und verletze damit den Grundsatz des Vertrauensschutzes gemäss Art. 9 der Bundesverfassung (BV). (...)

4.1 Die auf dem rekurrentischen Grundstück vor rund acht Jahren erstellte Erschliessung stützt sich unbestrittenermassen auf die rechtskräftige bau-rechtliche Bewilligung vom 5. Juli 2011 für ein Doppeleinfamilienhaus und insbesondere auf die im koordinierten Verfahren ergangene strassenpolizeiliche Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 28. Juli 2011.

Es entspricht der Eigenart des öffentlichen Rechts, dass Verwaltungsbehörden selbst in formelle Rechtskraft erwachsene Verfügungen unter bestimmten Voraussetzungen ändern können. In diesem Sinne werden die Verwaltungsakte in der Regel nicht materiell rechtskräftig. Eine Änderung einer Verfügung durch die Verwaltungsbehörde, die sie erlassen hat, ist grundsätzlich sowohl vor als auch nach Eintritt der formellen Rechtskraft möglich. Nach Eintritt der formellen Rechtskraft sind die Voraussetzungen für eine Neubeurteilung allerdings strenger, weil dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutzprinzip dann grössere Bedeutung zukommt als vorher (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, Rz. 1224). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann eine materiell unrichtige Verfügung unter bestimmten Voraussetzungen auch nach Ablauf der Rechtsmittelfrist zurückgenommen werden. Hierzu sind das

Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit und am Vertrauensschutz gegeneinander abzuwägen. In der Regel geht das Postulat der Rechtssicherheit dem Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts vor und ist ein Widerruf nicht zulässig, wenn durch die Verwaltungsverfügung ein subjektives Recht begründet worden oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Wurde mit der Verfügung eine Befugnis eingeräumt – wie z.B. bei der Baubewilligung – und hat der Berechtigte von dieser Befugnis bereits Gebrauch gemacht, so kann die Verfügung grundsätzlich nicht widerrufen werden. Vorausgesetzt ist dabei im Allgemeinen, dass die Ausübung der Bewilligung erhebliche Investitionen erforderte und zur Schaffung eines Zustandes geführt hat, der nur unter Vernichtung gutgläubig geschaffener Werte wieder beseitigt werden kann (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1252). Diese Regel gilt allerdings nicht absolut; auch in diesen Fällen kann ein Widerruf in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (vgl. BGE 121 II 273ff.; BGE 119 Ia 305 S. 319).

4.2 Die Bewilligung der verkehrsmässigen Erschliessung des rekurrentischen Grundstücks erfolgte in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren. Gemäss Schreiben des kantonalen Amtes für Verkehr vom 28. Februar 2011 wurden anlässlich einer Besprechung vor Ort die Argumente aufgeführt, die für eine direkte Ein- und Ausfahrt sprachen. Dabei gaben die Anforderungen an ein behindertengerechtes Doppeleinfamilienhaus und die Erhaltung des Ortsbildes den Ausschlag, dass auf eine Zusammenlegung der Zufahrt mit derjenigen des südlichen Nachbargrundstücks verzichtet wurde. Ebenfalls geprüft wurde die gemeinsame Erschliessung mit dem nördlichen Nachbargrundstück Kat.-Nr. 4. Auch diese wurde zugunsten des Ortsbildes verworfen. Mit Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 28. Juni 2011 wurde sodann festgehalten, dass das rekurrentische Grundstück zwar an einer Staatsstrasse gelegen sei, was gemäss § 240 Abs. 3 PBG in der Regel nach einer gemeinsamen Erschliessung mit dem Nachbargrundstück verlangen würde, der Wunsch der Bauherrschaft nach einem behindertengerechten Zugang, die grosse Niveaudifferenz und die Erhaltung des Ortsbildes jedoch den Ausschlag gegeben hätten, der Bauherrschaft eine eigene Ein- und Ausfahrt zu gestatten.

Zusammenfassend ist somit von einer Verwaltungsverfügung auszugehen, die in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig geprüft und gegeneinander abgewogen wurden und mit welcher der Rekurrentin eine Befugnis eingeräumt wurde, von der diese bereits Gebrauch gemacht. Bei der Interessensabwägung bezüglich eines möglichen Widerrufs dieser Befugnis sind somit die privaten Interessen der Rekurrentin an der Beibehaltung ihrer bereits getätigten Investition dem öffentlichen Interesse an deren Änderung gegenüberzustellen, wobei – wie dargelegt – ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist.

5.1 Die Rekurrentin hält in Bezug auf ihre betroffenen Interessen insbesondere fest, dass ihre gesamte Liegenschaft behindertengerecht geplant und gebaut worden sei. Die durch den Quartierplan vorgesehenen Änderungen würden insbesondere die behindertengerechte Rampe zur Erreichung des Untergeschosses, wo die Elektrorollstühle eingestellt würden, betreffen. Die Versetzung der Zufahrt würde eine Verlegung der beiden im Bereich der nördlichen Grundstücksecke gelegenen Abstellplätze bedeuten. (...)

Der vorhandene Vertrauensschutz werde zusätzlich dadurch untermauert, dass weder ein polizeilicher Missstand vorliege noch sich die rechtlichen Grundlagen verändert hätten. (...)

Entsprechend erweise sich die Zusammenlegung der Zufahrten als unverhältnismässig, zumal der Beibehaltung des bisherigen Zustandes gegenüber dem angeführten Interesse des Verkehrsflusses klar der Vorzug zu geben sei. Vielmehr sei an der Feststellung der Vorinstanzen festzuhalten, dass eine zusammengelegte Erschliessung das Ortsbild beeinträchtigen und damit, wie auch aufgrund der Vorgarten- und Terrainveränderungen, die am nördlichen Nachbargrundstück vorzunehmen wären, gegen die Vorgaben der Bau- und Zonenordnung verstossen würde. (...)

5.3 Zusammenfassend stehen sich somit folgende Interessen gegenüber: Einerseits besteht das private Interesse der Rekurrentin an der Beibehaltung ihrer bewilligten und umgesetzten Erschliessungssituation, welche – wie der Augenschein zeigte – bei der Zusammenlegung der Zufahrten in den Bereich der nördlichen Grundstücksgrenze einer umfassenden Anpassung unterzogen werden müsste. Die gesamte Umgebungsgestaltung wurde als Gesamtkonzept ausgearbeitet, welches die Garagen- und Aussenabstellplätze sowie die Zufahrten zu diesen, insbesondere aber auch die behindertengerechte Zugänglichkeit der Liegenschaft beinhaltet. Das Konzept beruht auf der mittig angelegten Zufahrt. Wird diese auf die Seite verlegt, müssen die beiden nördlichen Abstellplätze verlegt werden. Dies führt einerseits zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Nutzung der südlichen Garage und andererseits zu Schwierigkeiten beim Wenden der in dieser Garage und auf dem südlichen Aussenabstellplatz parkierten Fahrzeuge, da sich der Vorplatz nach Norden hin verengt und mit der Verlegung des einen Abstellplatzes an die Grenze zur A.-strasse die breiteste Stelle als Wendeplatz verloren ginge. Die Verlegung des anderen Abstellplatzes an den Alternativstandort nördlich des Gebäudes entlang der Grundstücksgrenze würde zudem in Konflikt mit der behindertengerecht eingerichteten Rampe zum Untergeschoss treten, zumal ein dort abgestelltes Fahrzeug kaum noch genügend Platz für den Durchgang liesse und die auf die Rollstühle angepasste Neigung verändert werden müsste. Der Rekurrentin würde somit die verlangte Änderung der Erschliessung erhebliche Nachteile bringen. Zwar wären diese Nachteile allenfalls nicht finanzieller Natur, da die Bauherrschaft der Parzelle Kat.-Nr. 4 die Kosten zu tragen hätte, doch würde sich ihre Situation in tatsächlicher Hinsicht und insbesondere in Bezug auf die behindertengerechte Zugänglichkeit ihrer Liegenschaft deutlich verschlechtern.

Dem steht das öffentliche Interesse an der Verkehrssicherheit und am Verkehrsfluss entgegen, welches in § 240 Abs. 3 PBG Niederschlag gefunden hat. Dieses Interesse verlangt nach Möglichkeit nach einer rückwärtigen oder zusammengelegten künftigen Erschliessung des verkehrstechnisch noch nicht erschlossenen Nachbargrundstücks Kat.-Nr. 4. Nachdem die rückwärtige Erschliessung über die Reservezone führen würde, die zudem nicht mehr in eine Bauzone überführt, sondern aufgelöst werden soll, entfällt diese Option. Sie würde bedeuten, dass ausserhalb der Bauzonen eine neue Erschliessung entlang der westlichen Gärten der Grundstücke erstellt werden müsste, welche nicht zonenkonform wäre und eine markante Zäsur für die Landschaft generieren würde. Im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung sind deshalb die Auswirkungen der verlangten Zusammenlegung der Zufahrten für die Rekurrentin dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung einer separaten Zufahrt zum Grundstück Kat.-Nr. 4 gegenüberzustellen.

Bei der A.-strasse handelt es sich unbestrittenermassen um eine Hauptverkehrsstrasse, welche das Zentrum von A mit den östlich gelegenen Gemeinden und insbesondere mit B und dem dortigen Autobahnzubringer verbindet. Die Strasse zählt damit zu einer der wichtigeren Verkehrsachsen der Gemeinde und weist eine entsprechende Verkehrsdichte auf. Allerdings verläuft die Strasse im Bereich der betroffenen Liegenschaften relativ gerade und ist übersichtlich. Die Fahrzeuge sind mit max. 50 km/h unterwegs. Verkehrssicherheitstechnisch handelt es sich nicht um eine heikle Stelle. Das Grundstück Kat.-Nr. 4. ist mit einer Fläche von rund 508 m<sup>2</sup> nicht für eine Überbauung geeignet, welche zahlreiche Wohneinheiten mit der entsprechenden Anzahl Abstellplätze umfassen kann. Damit ist nicht mit einem Verkehrsaufkommen zu rechnen, welches zu einer erheblichen Minderung der Verkehrssicherheit führen würde, wenn es eine eigene, einige Meter von der rekurrentischen Erschliessung entfernte, Ausfahrt nutzen würde. In Bezug auf den Verkehrsfluss ist zwar festzustellen, dass die Nähe des Ortszentrums dazu führt, dass sich Ausfahrten und Fussgängerstreifen häufen und die Vermeidung weiterer Ausfahrten grundsätzlich anzustreben wäre. Gleichzeitig fällt jedoch ins Gewicht, dass der Verkehrsfluss insbesondere durch die Fussgängerübergänge regelmässig unterbrochen wird. Insgesamt ist deshalb im Rahmen der hier vorzunehmenden Interessenabwägung festzuhalten, dass weder der vorgebrachte Verkehrsfluss noch die Verkehrssicherheit durch eine weitere Einzelzufahrt im Falle einer Neuüberbauung der Parzelle Kat.-Nr. 4 in einem Ausmass tangiert würden, die die genannten Interessen der Rekurrentin so deutlich überwiegen würden, dass eine nachträgliche Änderung ihrer bewilligten Erschliessung zu rechtfertigen wäre. Da keine weiteren öffentlichen Interessen geltend gemacht werden und insbesondere der Ortsbildschutz im Jahre 2011 als Argument gegen die Zusammenlegung aufgeführt wurde, ist festzuhalten, dass eine separate Erschliessung des Nachbargrundstücks Kat.-Nr. 4 zwar den Grundsätzen von § 240 Abs. 3 PBG widerspricht, die Voraussetzungen für den Widerruf der bewilligten Erschliessung des rekurrentischen Grundstücks jedoch nicht erfüllt sind.

Der angefochtene Quartierplan «A.-strasse» wie auch der Genehmigungsentscheid der Baudirektion Kanton Zürich sind entsprechend in Gutheissung des Rekurses insoweit aufzuheben, als damit die Zusammenlegung der

Erschliessung der Grundstücke Kat.-Nrn. 1 und 4 verlangt wird. Die Quartierplanbehörde ist einzuladen, den Quartierplan diesbezüglich zu überarbeiten.