

BRKE II Nr. 0136/2006 vom 27. Juni 2006 in BEZ 2006 Nr. 50

(Bestätigt mit VB.2006.00348 vom 14. März 2007)

Strittig war ein (eigenmächtig bereits erstelltes) Gartenhäuschen im Verkehrsbaulinienbereich.

Aus den Erwägungen:

5.1. Baulinien dienen, wo das Gesetz nichts anderes vorsieht, der Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen (§ 96 Abs. 1 PBG). Je nach Zweckbestimmung stehen hierfür verschiedene Baulinienarten zur Verfügung. Zur Sicherung von Strassen, Wegen, Plätzen und Eisenbahnen – gegebenenfalls samt begleitenden Vorgärten, Lärmschutzanlagen, Grünzügen und Fahrzeugabstellplätzen – gelangen Verkehrsbaulinien zur Anwendung (§ 96 Abs. 2 lit. a PBG).

Verkehrsbaulinien bezwecken demnach die Sicherung des Landes für die Verkehrsanlagen für den fliessenden Verkehr, allenfalls aber auch für weitere, diese Verkehrsanlagen ergänzende Anlagen, nämlich Lärmschutzanlagen, «Grünzüge» (z.B. Baumreihen) und Parkplätze im öffentlichen Strassenraum (vgl. dazu auch § 3 des Strassengesetzes, StrassG, wonach strassenseitige Lärmanlagen, Bepflanzungen sowie die dem ruhenden Verkehr dienenden Flächen zur öffentlichen Strasse gehören). Mit der Festsetzung von Verkehrsbaulinien sollen die Erstellung dieser Anlagen und gegebenenfalls auch die Erweiterung namentlich der Verkehrsanlagen gesichert werden. Für die Sicherung allfälliger Erweiterungen werden mit den Verkehrsbaulinien unüberbaubare Bereiche auf den an den Strassenraum anstossenden Baugrundstücken ausgeschieden. Diese Bereiche sind die in § 96 Abs. 2 lit. a PBG erwähnten «Vorgärten», die nach § 238 Abs. 3 PBG zu begrünen sind. Diese Vorgärten bilden indes nicht nur eine Landreserve für einen späteren Ausbau der Verkehrsanlagen, sondern nehmen auch eine weitere eigenständige Funktion wahr, nämlich die der Schaffung dauerhaft unüberbauter Landstreifen entlang der Verkehrsanlagen. Damit kommt den Verkehrsbaulinien auch eine ortsbauliche Funktion zu. Darüber hinaus gewähren Verkehrsbaulinien mit der Ausscheidung von Vorgärten den an der Strasse stehenden Gebäuden ausreichende Belichtung, Belüftung und Besonnung und verschaffen ihnen zudem einen gewissen Schutz vor Verkehrsimmissionen. Schliesslich können Verkehrsbaulinien gestützt auf § 97 PBG auch noch weitere

(hier nicht im Einzelnen wiederzugebende) ortsbauliche Funktionen wahrnehmen.
(...)

7.1. Gemäss der Bestimmung von § 99 Abs. 1 PBG mit dem Marginale «Bauverbot» dürfen innerhalb der Baulinien «grundsätzlich» nur Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem Zweck der Baulinien nicht widersprechen. Welche Bauten und Anlagen dem Zweck von Verkehrsbaulinien «nicht widersprechen», ergibt sich aus der abschliessenden formulierten Bestimmung von § 96 Abs. 2 lit. a PBG. Alle andern Bauten und Anlagen fallen somit unter die Vorschrift von § 100 PBG mit dem Marginale «Ausnahmen». Die Absätze 1 und 2 dieser Vorschrift regeln die Zulässigkeit oberirdischer Gebäudevorsprünge im Baulinienbereich. Absatz 3 hat folgenden Wortlaut: «Weitergehende oder andersartige Beanspruchungen des Baulinien können mit der baurechtlichen Bewilligung, nötigenfalls unter sichernden Nebenbestimmungen, gestattet werden.» Solche Nebenbestimmung können namentlich zur Sicherung eines künftigen Strassenausbaus statuiert werden.

Bauten und Anlagen im Vorgartenbereich wie etwa Velo- oder Autounterstände, Gartenhäuser oder ähnliche Kleinbauten finden in § 96 Abs. 2 lit. a PBG keinerlei Erwähnung. Dort sind vielmehr nur die strassenseitigen Bauten und Anlagen einschliesslich der Fahrzeugabstellplätze im öffentlichen Strassenraum und zudem die «Vorgärten» aufgezählt. Mit dem Begriff der «Vorgärten» sind indes dem Verkehrsbaulinienzweck entsprechend die freizuhaltenden Landstreifen und nicht etwa diese überstellende Bauten und Anlagen gemeint. Bauten, Anlagen und Ausstattungen wie Unterstände, Gartenhäuser oder Kunden- und Besucherabstellplätze im Verkehrsbaulinienbereich fallen demnach unter die «weitergehenden und andersartigen Beanspruchungen des Baulinienbereiches» im Sinne von § 100 Abs. 3 PBG (so BRKE IV Nr. 0170/1998 bezüglich eines Holzschopfes und BRKE I Nr. 0275/2003 bezüglich eines Autounterstandes). Dasselbe gilt alsdann auch etwa mit Bezug auf Stützmauern (BRKE I Nr. 0233/2000) oder Einfriedungen, aber auch Garagenvorplätze, Garagezufahrten (BRKE IV Nr. 0042/2004) oder (gegebenenfalls eingewandete bzw. überdachte) Abfahrtsrampen. Auch diese Bauten und Anlagen fallen nicht unter § 96 Abs. 2 lit. a PBG, da sie nicht zur Strassenanlage gehören und zugleich mit ihnen der prinzipiell freizuhaltende Vorgartenbereich überstellt wird. Soweit die Situierung solcher Bauten und Anlagen im Vorgartengebiet zwingend ist, was namentlich auf der grundstücksinternen Erschliessung dienende Anlagen zutrifft, ist dem folglich mit einer Bewilligungserteilung nach § 100 Abs. 3 PBG Rechnung zu tragen (vgl. dazu die nachstehenden Erwägungen).

7.2.1. Damit ist zu prüfen, ob das streitbetroffene Gartenhaus nach § 100 Abs. 3 PBG bewilligt werden kann.

Zur Auslegung dieser Bestimmung hat die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes wie auch der Baurekurskommissionen auf die Dispensnorm von § 220 PBG zurückgegriffen. Das Verwaltungsgericht hat in RB 1991 Nr. 52 im Resümee der Publikation des Entscheides VB 91/0068 vom 18. September 1991, mit dem es seine Rechtsprechung zusammengefasst hat, festgestellt, Ausnahmen vom allgemeinen Bauverbot im Baulinienbereich könnten, sofern der Zweck der Baulinienfestsetzung nicht beeinträchtigt werde, schon «bei erheblichen Abweichungen von durchschnittlichen Gegebenheiten» bewilligt werden. Im Entscheid selbst führt das Verwaltungsgericht aus, wann und unter welchen Gesichtspunkten «weitergehende und anders-

artigen Beanspruchungen» bewilligt werden könnten, werde in § 100 Abs. 3 PBG nicht ausgeführt. Zur Auslegung dieser Bestimmung habe das Verwaltungsgericht daher in RB 1981 Nr. 107 auf § 220 PBG zurückgegriffen. Es habe diesen Entscheid in seinen Urteilen vom 8. November 1982 (VB 75/1982) und vom 26. Mai 1987 (VB 28/1987) insofern präzisiert, als nicht verkannt werden dürfe, dass Ausnahmeklauseln wie § 220 PBG auf Ausnahmen von generell-abstrakten Normen zugeschnitten seien. Bei Baulinien, denen als Planungsmassnahme die den Rechtssatz kennzeichnende Abstraktheit fehle und die deshalb in der praktischen Anwendung in mehrfacher Hinsicht Verfügungen gleichgestellt würden, müsse der weitergehenden Konkretisierung bei der Beurteilung der Ausnahmeveraussetzungen Rechnung getragen werden. Insofern sei es nicht rechtsverletzend, wenn an die Voraussetzungen der besonderen Umstände nach § 100 Abs. 3 PBG weniger strenge Anordnungen gestellt würden als an die «besonderen Verhältnisse» im Sinne von § 220 PBG (unter Hinweis auf BEZ 1981 Nr. 42). Dementsprechend könnten «besondere Umstände» schon bei «erheblichen Abweichungen von durchschnittlichen Gegebenheiten» angenommen werden.

7.2.2. Diese Rechtsprechung ist zu hinterfragen. Die Situierung von Bauten und Anlagen wie etwa Einfriedungen, Stützmauern, Garageneinfahrten, Abfahrtsrampen, aber auch von Kunden- oder Besucherabstellplätzen im Vorgartenbereich (diese unter Vorbehalt der Begrüpfungspflicht von 238 Abs. 3 PBG) kommt in der Praxis sehr häufig vor. Mithin liegen keine Ausnahmesituationen vor; dies auch nicht in der abgeschwächten Form der «erheblichen Abweichungen von durchschnittlichen Gegebenheiten». Es ist denn auch nicht einzusehen, worin in solchen Fällen der Ausnahmekarakter der Situation bzw. der Gegebenheiten bestehen soll. Hieraus ist zu schliessen, dass in der Bestimmung von § 100 Abs. 3 PBG keine an einen Ausnahmetatbestand wie «besondere Verhältnisse» oder auch nur «erhebliche Abweichungen von durchschnittlichen Gegebenheiten» anknüpfende Dispensvorschrift erblickt werden kann. Daran ändert auch das Marginale «Ausnahmen» nichts. Dieses ist vielmehr einzig dahingehend zu verstehen, dass gestützt auf § 100 Abs. 3 PBG Bauten und Anlagen im Baulinienbereich bewilligt werden können, die dem Baulinienzweck widersprechen und insoweit dort nicht zulässig sind. Im Weiteren ist dem Verwaltungsgericht zwar darin zuzustimmen, dass Ausnahmeklauseln wie jene von § 220 PBG auf Ausnahmen von generell-abstrakten Normen zugeschnitten sind und dass Baulinien die den Rechtssatz kennzeichnende Abstraktion fehlt. Im hohen Konkretisierungsgrad von Baulinien wäre indes wohl eher eine Begründung für noch strengere Ausnahmeveraussetzungen zu sehen, weil damit Sachverhalte, welcher der Gesetz- bzw. eben der Plangeber bei richtiger Voraussicht anders geregelt hätte, kaum je gegeben sein werden. Auch hierin zeigt sich, dass die Anwendung von § 100 Abs. 3 PBG nicht vom Vorliegen von erheblichen Abweichungen von durchschnittlichen Gegebenheiten abhängig gemacht werden kann. Dass die Anknüpfung an diesen Ausnahmetatbestand gesetzgeberisch nicht gewollt sein kann, zeigt sich schliesslich auch etwa an dem Beispiel, dass es nach dieser Auslegung wohl regelmässig entfallen müsste, im Vorgartenbereich Stützmauern zu bewilligen, weil Stützmauern erforderlich machende Hanglagen im Gebiet des Kantons Zürich sehr häufig sind. Solches würde Sinn und Zweck von § 100 Abs. 3 PBG indes klarerweise widersprechen. Demnach kann die Erteilung einer sich auf § 100 Abs. 3 PBG abstützenden Bewilligung für «weitergehende oder andersartige Beanspruchungen des Baulinienbereiches» weder davon abhängig gemacht werden, dass besondere Umstände

gegeben sind, noch auch nur davon, dass erhebliche Abweichungen von durchschnittlichen Gegebenheiten vorliegen. Solches ist denn auch dem Wortlaut der Bestimmung nicht zu entnehmen.

7.2.3. Statuiert die Kann-Vorschrift von § 100 Abs. 3 PBG keine eigenen Voraussetzungen für die Bewilligung für weitergehende oder andersartige Beanspruchungen des Baulinienbereiches, so ist vielmehr davon auszugehen, dass die Erteilung solcher Bewilligungen einzig von einer Interessenabwägung abhängig zu machen ist. Hierbei ist das öffentliche Interesse an der Wahrung der Baulinienzwecke einschliesslich der Freihaltung des mit Verkehrsbaulinien ausgeschiedenen Vorgartengebietes gegen das private Interesse des Bauwilligen an der Realisierung der geplanten baulichen Massnahme abzuwägen. Letzteres wird namentlich dann prävalieren, wenn die betreffende Baute oder Anlage auf Grund ihrer Funktion notwendigerweise im Baulinien- bzw. Vorgartenbereich zu realisieren oder eine anderweitige Situierung jedenfalls klar unzweckmässig ist. Keinen ins Gewicht fallenden Grund kann demgegenüber etwa der Umstand bilden, dass für eine Baute auf dem Baugrundstück anderweitig keine Landreserve mehr besteht.

Auf Grund der offenen Formulierung von § 100 Abs. 3 PBG und der Ortsbaulich-ästhetischen Funktionen von Verkehrsbaulinien kommt der kommunalen Baubehörde bei der Auslegung und Anwendung dieser Norm ein qualifizierter Ermessensspielraum zu. Damit auferlegen sich die Baurekurskommissionen bei der Entscheidungsprüfung trotz ihrer umfassenden Kognition (§ 20 VRG) eine gewisse Zurückhaltung. Dies hat namentlich zur Folge, dass sie eine vertretbare Ermessensausübung nicht durch eigenes Ermessen ersetzen, sondern nur in Fällen offensichtlich unvertretbarer oder gar rechtsverletzender Ermessensausübung einschreiten.