

Mit Beschlüssen vom 9. September 2003 erteilte der Gemeinderat X der A AG und dem Konsortium B je die Baubewilligung für den Neubau eines Sechs- bzw. eines Dreifamilienhauses. Die beiden Grundstücke liegen an der P-strasse und grenzen unmittelbar aneinander. Die Baubewilligungen wurden von den Eigentümern eines ebenfalls an der P-strasse gelegenen Grundstücks mit Rekurs angefochten.

Bereits am 12. März 2002 hatte der Gemeinderat X die strassenmässige Erschliessung des damals noch nicht überbauten Gebiets baurechtlich bewilligt. Jene Bewilligung war unangefochten geblieben.

Aus den Erwägungen:

4. a) Die Rekurrierenden bringen gegen das Bauvorhaben zunächst vor, den Baugrundstücken fehle es im heutigen Zeitpunkt an einer hinreichenden Erschliessung. Mit der Erstellung der beiden Mehrfamilienhäuser mit insgesamt neun Wohneinheiten werde das Verkehrsaufkommen auf der als Zufahrt dienenden P-strasse mehr als verdoppelt. Zudem sei auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01 und 02 mit weiteren Mehrfamilienhäusern zu rechnen. Die P-strasse könne den durch die Bauvorhaben entstehenden Mehrverkehr nicht aufnehmen. Mit einer Breite von maximal lediglich 4,30 m sei sie dafür zu schmal. Darüber hinaus verfüge sie über keinen ausreichenden Fussgängerschutz. Auch würden die auf der Strasse spielenden Kinder durch das starke Verkehrsaufkommen gefährdet. Die P-strasse sei für ein kleines Einfamilienhaus- resp. Doppeleinfamilienhausquartier konzipiert worden und könne nicht der Erschliessung von Mehrfamilienhäusern dienen. Eine Verbesserung der Situation sei nicht möglich, da die P-strasse unmittelbar an die Grundstücke der heutigen Anwohner grenze. (...)

5. a) Gemäss § 234 PBG ist ein Grundstück baureif, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Erschlossen ist ein Grundstück, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist, wenn diese ausreichend mit Wasser und Energie versorgt werden können und wenn die einwandfreie Behandlung von Abwässern, Abfallstoffen und Altlasten gewährleistet ist (§ 236 Abs. 1 PBG). § 237 Abs. 1 PBG hält fest, dass genügende Zugänglichkeit in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und Benützer bedingt. Zufahrten sollen für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 PBG). Im Anhang der Normalien über die Anforderungen an Zugänge (Zugangsnormalien [ZGN]), die der Regierungsrat gestützt auf § 237 Abs. 2 PBG erlassen hat, sind die technischen Anforderungen der verschiedenen Zufahrtsarten festgehalten. Eine Zu-

fahrtsstrasse (im unteren Anwendungsbereich), welche bis zu 30 Wohneinheiten erschliesst, hat danach eine Fahrbahnbreite von 4,00 m bis 4,75 m sowie beidseitig ein 0,30 m breites Bankett aufzuweisen. Eine bis 150 Wohneinheiten erschliessende Zufahrtsstrasse (im oberen Anwendungsbereich) hat dagegen über eine Fahrbahnbreite von 4,50 m bis 5,00 m, ein 0,30 m breites Bankett sowie ein 2,00 m bis 2,50 m breites Trottoir zu verfügen. In dichter Bebauung, sofern mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen, verdoppelt sich die Anzahl der Wohneinheiten, die mit einer Zufahrtsstrasse erschlossen werden können, auf 60 bzw. 300.

Die Voraussetzungen für eine solche Erhöhung der Anzahl der zu erschliessenden Wohneinheiten im Sinne von § 6 Abs. 2 ZGN sind vorliegend offenkundig nicht gegeben. Zwar wird das Gebiet durch zwei Buslinien erschlossen. Beide Buslinien verkehren jedoch während des grössten Teils des Tages lediglich stündlich und nur ausnahmsweise, zu gewissen Tageszeiten halbstündlich. Von einer guten Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln kann folglich keine Rede sein (vgl. dazu BEZ 2002 Nr. 5).

Da ein Trottoir fehlt, handelt es sich bei der P-strasse trotz einer Breite von rund 5 m um eine Zufahrtsstrasse im unteren Anwendungsbereich bis 30 Wohneinheiten. Für eine Erschliessung von 35 bis 41 Wohneinheiten, welche ein Trottoir zwingend erheischt, wäre die P-strasse somit prinzipiell nicht genügend ausgebaut.

b) Damit ist jedoch noch nicht geklärt, ob die strassenmässige Erschliessung den Bauvorhaben entgegensteht. Zunächst stellt sich die Frage nach der Wirkung der baurechtlichen Bewilligung für die Erstellung der strassenmässigen Erschliessung vom 12. März 2002.

Aufgrund der damaligen Berechnungen, die einerseits gestützt auf die Parzellenstruktur und andererseits gestützt auf die Baumassenziffer erfolgten, ging die Vorinstanz von minimal 25 bis maximal 46 Wohneinheiten aus, die über die damalige Strasse A und heutige P-strasse erschlossen werden sollten. Mit dieser Berechnung lag sie somit genau im Bereich der bisher bewilligten und teilweise bereits erstellten sowie der noch zu erwartenden künftigen Bauvorhaben.

Im Entscheid vom 12. März 2002 ging die Vorinstanz zwar zu Recht davon aus, dass «man sich bei der Festlegung der erforderlichen Zugangsart der neuen Stichstrasse (Strasse A) ab der T-strasse im Anordnungsbereich zwischen einer Zufahrtsstrasse ohne Trottoir (bis 30 WE) und einer Zufahrtsstrasse mit separatem Gehweg» befindet. Weiter hielt die Vorinstanz in diesem Entscheid dann jedoch fest, dass die neuen Erschliessungsstrassen «als Mischverkehrsflächen ausgestaltet» würden und «auf einen separaten Fussgängerschutz verzichtet werden» solle. Daraus folgerte sie: «Das gewählte Erschliessungskonzept (Mischverkehr) kann als vertretbar erachtet werden, der Verzicht auf ein Trottoir liegt ebenfalls innerhalb des Interpretationsspielraumes der Zugangsnormalien.» Abschliessend stellt die Vorinstanz fest, dass gemäss Normalprofil «die Strasse A mit einer Fahrbahnbreite von 5 m erstellt und als separate Strassenparzelle ausgeschieden werden [soll]. Ein Trottoir ist nicht geplant. Das Bankett soll gemäss den Ausführungen im technischen Bericht in den Fahrbahnbereich integriert werden. Der geplante Strassenquerschnitt ist vertretbar. Die geplanten 5 m Strassenquerschnitt abzüglich den erforderlichen Banketten von je 0,3 m ergeben eine effektive Fahrbahnbreite von 4,4 m, welche innerhalb des Interpretationsspielraumes der Zugangsnormalien liegt.»

c) Von Richtlinien und Normalien soll nur aus wichtigen Gründen abgewichen werden (§ 360 Abs. 3 PBG). Gemäss der ständigen Rechtsprechung kommt den Normalien des Regierungsrates bei der Beurteilung, ob eine Zufahrt verkehrstechnisch genüge, richtungsgebende Bedeutung zu. Entscheidend sind dabei jedoch die Verhältnisse des Einzelfalles (RB 1991 Nr. 130).

In Abweichung von den im Anhang der Zugangsnormalien festgesetzten Anforderungen an die Zugänge bewilligte die Vorinstanz die strassenmässige Erschliessung im Beschluss vom 12. März 2002, obwohl die Verkehrsverhältnisse im damaligen Zeitpunkt noch nicht bekannt waren, weil das Gebiet ja noch unüberbaut war. Gründe, von den Zugangsnormalien abzuweichen, sind jedoch nicht auszumachen. Die Vorinstanz erachtete in ihrem Entscheid vom 12. März 2002 die P-strasse als genügend ausgebaut, um die aufgrund der Berechnung ermittelte, zu erwartende Anzahl Wohneinheiten zu erschliessen. Im Dispositiv wies sie zusätzlich ausdrücklich auf die Erwägungen hin. Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Die umstrittene Erschliessung stützt sich folglich auf eine rechtskräftige baurechtliche Bewilligung.

d) Es entspricht Eigenart des öffentlichen Rechts, dass Verwaltungsbehörden selbst in formelle Rechtskraft erwachsene Verfügungen unter bestimmten Voraussetzungen ändern können. In dem 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 Neuurteilung allerdings strenger, weil dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutzprinzip dann grössere Bedeutung zukommt als vorher (U. Häfelin/G. Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., 2002, N. 994 f.).

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 Verfügungsverfügung 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. Diese Regel gilt allerdings nicht absolut; auch in diesen drei Fällen kann ein Widerruf in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (vgl. zum Ganzen BGE 121 II 273 ff.; 119 Ia 305 S. 310 mit Zitaten).

Die Bewilligung der strassenmässigen Erschliessung vom 12. März 2002 erfolgte in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren. Aus den Erwägungen geht hervor, dass die Vorinstanz dabei eine Interessenabwägung vorgenommen hatte und die projektierte Erschliessungslösung als vertretbar erachtete. Aufgrund dieser Bewilligung ergingen weitere Bewilligungen zur Erstellung von Gebäuden an der P-strasse, von denen in der Zwischenzeit Gebrauch gemacht wurde. Es handelt sich bei der Bewilligung vom 12.

März 2002 also um eine Verfügung, die nur noch gestützt auf ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse widerrufen werden kann.

e) Im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung stehen sich in erster Linie das öffentliche Interesse an einer normaliengerechten Erschliessung einerseits und das Interesse der Beschwerdegegner am Vertrauensschutz sowie die Rechtssicherheit andererseits gegenüber. Die Vorinstanz hatte im Zusammenhang mit ihrem Beschluss vom 12. März 2002 von der Möglichkeit einer ungenügenden Erschliessung Kenntnis, nahm diese jedoch bewusst in Kauf, indem sie die Erschliessung als «innerhalb des Interpretationsspielraumes der Zugangsnormalien» liegend bezeichnete. Diese Beurteilung erscheint nicht unproblematisch, da das Gebiet in diesem Zeitpunkt ja noch nicht überbaut war und die Verkehrsverhältnisse und die genaue Erschliessungssituation somit ebenfalls unklar waren. Im Hinblick auf die Verkehrssicherheit ist jedoch im heutigen Zeitpunkt ins Feld zu führen, dass es sich bei der P-strasse um eine Stichstrasse handelt, die keinen Durchgangsverkehr zu bewältigen hat. Die P-strasse verläuft im weiteren von der T-strasse bis zum Kehrplatz auf ihrer gesamten Länge von nur ca. 100 m gradlinig. Unbestrittenermassen führen die vielen im Gebiet wohnenden Kinder zu einer Verschärfung der Verkehrssicherheitssituation. Andererseits sind die meisten überbauten Grundstücke zur Strasse hin offen und nicht mit einem Zaun oder einer Mauer abgetrennt, so dass ein Ausweichen für Fussgänger grundsätzlich möglich sein sollte. Schliesslich ist auch noch zu beachten, dass die beiden streitbetroffenen Bauvorhaben keine übermässige Intensivierung des Verkehrs zur Folge haben werden.

Dem öffentlichen Interesse an der rechtsgenügenden Erschliessung sowie an der Verkehrssicherheit stehen das Vertrauensprinzip sowie die Rechtssicherheit gegenüber. Die Bauherrschaften konnten sich ohne weiteres darauf verlassen, dass die Grundstücke rechtsgenügend erschlossen sind, zumal die Erschliessungsbewilligung erst vor zwei Jahren erteilt wurde. Mit Bezug auf die Rechtssicherheit ist zudem festzuhalten, dass - entgegen der Meinung der Rekurrierenden - der (teilweise) Widerruf des Beschlusses vom 12. März 2002 nicht zur Folge hätte, dass auf den streitbetroffenen Grundstücken keine Mehrfamilienhäuser im geplanten Umfang erstellt werden dürften, sondern einen normaliengerechten Ausbau der P-strasse nach sich zöge. Dies hätte im Bereich der P-strasse mittels Teilquartierplanverfahren zu geschehen, in welchem die Anwohner Land für die Erstellung eines Trottoirs abgeben müssten sowie die Ausbaukosten und Verfahrenskosten zu tragen hätten.

Damit lässt sich festhalten, dass die Erschliessung durch die P-strasse die Anforderungen der Zugangsnormalien zwar nicht erfüllt, die Voraussetzungen für einen teilweisen Widerruf der Erschliessungsbewilligung und für die Einleitung eines Teilquartierplanverfahrens jedoch nicht gegeben sind. Die Bauherrschaften können sich demnach auf die mit Beschluss vom 12. März 2002 von der Vorinstanz bewilligte strassenmässige Erschliessung stützen. Anzumerken bleibt, dass dieses Ergebnis insofern nicht zu befriedigen vermag, als es auf eine klar fehlerhafte Erschliessungsbewilligung der Vorinstanz zurückzuführen ist.