

BGer 1A.246/2005 vom 31. März 2006

Bundesgericht, 2006-03-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.246_2005

FR: TF 1A.246/2005 du 31 mars 2006

IT: TF 1A.246/2005 del 31 marzo 2006

Regeste

Nutzungsplanung; Umgehung von Art. 24 RPG | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Nutzungspläne unterliegen grundsätzlich der staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht (Art. 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG; SR 700]). Zum Zuge kommt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde indes gegen Entscheide über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG (Art. 34 Abs. 1 RPG). Im vorliegenden Fall ist daher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, soweit die Beschwerdeführer eine Umgehung von Art. 24 RPG geltend machen (BGE 123 II 289 E. 1b und c S. 291; nicht publ. E. 1b von BGE 124 II 391).

E. 1.1

Die Beschwerdeführer sind Eigentümer bzw. Mieter von Grundstücken an der Ringstrasse. Zumindest die Grundstücke von Ehepaar C. _____ sowie von D. _____ befinden sich in unmittelbarer Nähe des streitbetroffenen Projekts. Jedenfalls diese Beschwerdeführer sind daher mehr als jedermann von der angefochtenen Umzonung betroffen und zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Es kann daher offen bleiben, inwiefern auch die übrigen Beschwerdeführer zur Beschwerde befugt sind. Da alle anderen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich einzutreten.

E. 1.2

Soweit die Beschwerdeführer jedoch geltend machen, die Umzonung verletze Art. 21 Abs. 2 RPG , weil sich die Verhältnisse seit der letzten Revision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) nicht wesentlich geändert hätten, kann diese Rüge nur im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte überprüft werden (Art. 34 Abs. 3 RPG ; vgl. Entscheid 1A.139/1998 vom 8. April 1999 E. 1c zu einem ähnlichen Fall). Für die staatsrechtliche Beschwerde beurteilt sich die Legitimation nach Art. 88 OG . Nach der Praxis des Bundesgerichts ist der Eigentümer einer benachbarten Liegenschaft zur Anfechtung eines Nutzungsplans mit staatsrechtlicher Beschwerde nur befugt, wenn er geltend macht, die Planfestsetzungen verletzen ihn in seinen verfassungsmässigen Rechten, weil dadurch Normen, die auch seinem Schutz dienen, aufgehoben oder geändert worden seien, oder weil sie die Nutzung seiner Liegenschaft beschränken (BGE 119 Ia 362 E. 1b S. 364 f. mit Hinweisen). Dagegen ist der Nachbar nicht befugt, die Verletzung von Bestimmungen zu rügen, die ausschliesslich den Schutz allgemeiner öffentlicher Interessen bezwecken. Die in Art. 21 Abs. 2 RPG vorgesehene Möglichkeit der Anpassung von Zonenplänen bei erheblicher Veränderung der

Verhältnisse wurde im öffentlichen Interesse erlassen und bezweckt nicht, die an das Plangebiet anstossenden Eigentümer in ihrem Interesse am Bestand des Planes zu schützen (BGE 106 Ia 329 E. 2a S. 332). Auch die durch die Umzonung aufgehobene bzw. verkleinerte Freihaltezone dient der Erholung der Bevölkerung, der Trennung und Gliederung von Bauzonen und der Bewahrung von Natur- und Heimatschutzobjekten (§ 61 Abs. 1 und 2 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]), d.h. ausschliesslich öffentlichen Zwecken. Schliesslich kann die Legitimation der Beschwerdeführer auch nicht mit den zu erwartenden Immissionen der Zufahrtsstrasse begründet werden, die nur für wenige Fahrten am Tag benutzt werden wird (vgl. unten, E. 2.5 a.E.). Auf die diesbezügliche Rüge ist daher nicht einzutreten.

E. 1.3

Der rechtserhebliche Sachverhalt ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus den kantonalen Akten, die neben Plänen und einem Augenscheinprotokoll auch Fotografien enthalten. Auf die Durchführung des beantragten Augenscheins kann daher verzichtet werden.

E. 2

Zu prüfen ist, ob eine Umgehung von Art. 24 RPG vorliegt.

E. 2.1

Die streitbetroffenen Grundstücke waren bisher der Freihaltezone (Kat.-Nr. OE2885) und der Freihaltezone Typ C für Sport- und Badeanlagen (Teil des Grundstücks Kat.-Nr. UN4083) zugeteilt. Sie sollen neu in die Zone für öffentliche Bauten Oe4F zu liegen kommen. Die Freihaltezone Typ C ist, wie die Beschwerdeführer selbst einräumen, als Spezialbauzone zu betrachten, weshalb eine Umgehung von Art. 24 RPG von vornherein ausscheidet. Fraglich ist dagegen, ob die allgemeine Freihaltezone eine Nichtbauzone darstellt, die in den Anwendungsbereich von Art. 24 RPG fällt. Dies verneinte die Baurekurskommission in ihrem Entscheid vom 27. September 2002: Sie war der Auffassung, es handle sich um eine innenliegende Freihaltezone, d.h. eine Freihaltezone im Siedlungsgebiet, mit der Folge, dass Ausnahmegewilligungen dem kantonalen Recht unterliegen und Art. 24 RPG nicht zur Anwendung komme (E. 6a S. 10, mit Hinweis auf BGE 116 Ib 377 ff.). Die Beschwerdeführer sind dagegen der Auffassung, die allgemeine Freihaltezone sei eine Schutzzone i.S.v. Art. 17 RPG, auf welche die Vorschriften für Bauten ausserhalb der Bauzonen Anwendung fänden. Das Verwaltungsgericht hat sich zu dieser Frage nicht geäußert; immerhin lassen seine Ausführungen zu Art. 24 RPG (E. 2.3 S. 9) darauf schliessen, dass es von einer Nichtbauzone ausging. Auch die Stadt Zürich zieht in ihrer Vernehmlassung die Anwendbarkeit von Art. 24 RPG nicht in Zweifel. Die Frage kann offen bleiben, wenn sich die Rüge der Umgehung von Art. 24 RPG schon aus anderen Gründen als unbegründet erweist.

E. 2.2

Die Stadt Zürich war der Auffassung, die nördliche Zufahrt zum neuen Schulhaus könne im Wege der Ausnahmegewilligung bewilligt werden: Es bestehe bereits ein Fussweg mit Hartbelag von der Ringstrasse zum bisherigen Kleinschulhaus Allenmoos II, der Bestandesschutz genieße. Die projektierte nördliche Zufahrt sei nur minimal breiter und könne deshalb als teilweise Änderung bzw. Erweiterung einer bestehenden Anlage bewilligt werden. Dem widersprach die Baurekurskommission in ihrem Entscheid vom 27. September 2002: Die geplante Erschliessung sei von ihrem Umfang her klar als Neuerstellung zu qualifizieren; mangels Standortgebundenheit könne sie nicht bewilligt

werden. Auch das Verwaltungsgericht ging im vorliegend angefochtenen Entscheid davon aus, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nicht erfüllt seien (E. 2.3 S. 9). Soweit die Beschwerdeführer dies unter Hinweis auf die noch vor der 1. Abteilung des Verwaltungsgerichts hängige Beschwerde gegen den Entscheid der Baurekurskommission vom 27. September 2002 in Zweifel ziehen, untergraben sie ihre eigene Rechtsposition: Lügen die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 oder Art. 24c RPG vor, so ist keine Umgehung dieser Bestimmungen ersichtlich (vgl. BGE 124 II 391 E. 2c S. 394 oben).

E. 2.3

Sollen Bauten oder Anlagen ausserhalb der Bauzonen erstellt werden, so bedürfen sie grundsätzlich einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG. Handelt es sich indes um planungspflichtige Vorhaben, setzt dies eine Änderung des Zonenplanes voraus und kann der Weg der Ausnahmegewilligung nicht beschritten werden (vgl. BGE 120 Ib 207 E. 5 S. 212, mit Hinweisen). Ist das Bauvorhaben nicht planungspflichtig, so darf hierfür nach neuerer Rechtsprechung ebenfalls eine Erweiterung der Bauzone vorgenommen und von der Standortgebundenheit der geplanten Baute abgesehen werden, sofern die projektbedingte Zonenplan-Änderung den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht. Ist dies der Fall, so ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben mangels Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 Abs. 1 RPG ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 RPG ist nur dann anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird (BGE 121 I 245 E. 6e S. 248 mit Hinweisen) oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruht (BGE 124 II 391 E. 2c S. 394). Die hier umgezonten Grundstücke sind von Bauzonen umgeben; durch die Umzonung wird die bereits bestehende Zone für öffentliche Bauten lediglich nach Norden erweitert. Insofern wird keine isolierte Kleinbauzone geschaffen. Zu prüfen ist daher, ob die Umzonung auf einer sachlich vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruht.

E. 2.4

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass der Grüngürtelbereich von der Berninastrasse bis zum Irchelpark im hier fraglichen Abschnitt planerisch völlig unmotiviert aufgehoben und als Zufahrt für den motorisierten Verkehr freigegeben werde. Dies widerspreche dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung; zudem werde auch die Qualität der umliegenden Siedlungen und Grundstücke verschlechtert. Die kommunalen und kantonalen Behörden hätten das Interesse an der Erhaltung des schon über 70 Jahre bestehenden Grüngürtels nicht gewürdigt und damit auf eine Interessenabwägung verzichtet. Für die Erschliessung des neuen Schulgebäudes genügt ihres Erachtens die vorgesehene Haupteinschliessung im Süden, vom Schürbungert her. Diese könne behindertengerecht ausgestaltet werden. Die blosser Tatsache, dass das Siegerprojekt des Wettbewerbs eine zusätzliche Zufahrt im Norden von der Ringstrasse aus vorsehe, genüge nicht, um die Umzonung zu rechtfertigen. Die Feststellung der Vorinstanz, dass es lediglich um den Ausbau einer bereits bestehenden Zufahrt gehe, treffe nicht zu; es bestehe bisher lediglich ein 2 - 2.5 m breiter Fussweg. Die Zone für öffentliche Bauten lasse im Übrigen nicht nur die Errichtung der projektierten Zufahrt, sondern auch viergeschossiger öffentlicher Hochbauten zu. Die von der Stadt vergleichsweise angebotenen Baueinschränkungen des Privatrechts seien für die Beurteilung der festgesetzten Planungsmassnahme unerheblich; im Übrigen könnten sie im

Enteignungswege aufgehoben werden. Schliesslich halten die Beschwerdeführer den Standort Allenmoos II für eine heilpädagogische Schule aufgrund des Gefälles für ungeeignet.

E. 2.5

Die streitige Einzonung soll die Zufahrt zum neuen Schulhaus Allenmoos II von der Ringstrasse ermöglichen, insbesondere um gehbehinderten Kindern den Eintritt ins Schulhaus ohne Überwindung von Steigungen und Treppen zu ermöglichen. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, in der Zone für öffentliche Bauten könnten viergeschossige Bauten errichtet werden, trifft dies zwar theoretisch zu; praktisch kann eine solche Nutzung jedoch aufgrund der Form und Lage der Grundstücke und des projektierten Schulgebäudes Allenmoos II ausgeschlossen werden. Die Stadt hat denn auch angeboten, ein Verbot von Hochbauten auf der von der strittigen Zonierung betroffenen Fläche mit einer Grunddienstbarkeit zugunsten der Beschwerdeführer grundbuchlich zu sichern. Hierfür kann auf die entsprechenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts (E. 4.2.2) verwiesen werden. Wie bereits die Baurekurskommission dargelegt hatte (Entscheid vom 29. Oktober 2004 E. 8c S. 21 f.) und das Verwaltungsgericht bestätigt hat (E. 4.3 S. 18), besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse am Bau des heilpädagogischen Schulhauses Allenmoos II. Die von den Beschwerdeführern gegen die Geeignetheit des Standortes geltend gemachten Bedenken vermögen nicht zu überzeugen, zumal nur ein kleiner Teil der Schulkinder gehbehindert ist, während die übrigen Schüler den Schulweg selbständig zu Fuss oder mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen können. Der Standort ist mit drei in der Nähe befindlichen Tramstationen gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen. Die Stadt Zürich hat aufgrund der Einwände der Anwohner Erschliessungsvarianten abklären lassen (vgl. Bericht Umgebung, Variantenvergleich Erschliessung, vom 13. März 2003; Suter/von Känel/Wild, Vergleich von drei Erschliessungsvarianten für das Gebiet Allenmoos vom 20. März 2004); dabei schnitt die gewählte Erschliessung ("Variante Nord") eindeutig am besten ab. Diese Erschliessung wurde nicht nur im Siegerprojekt, sondern auch in fast allen anderen Projekten des Wettbewerbs vorgesehen (vgl. Öffentlicher Projektwettbewerb im selektiven Verfahren, Bericht des Preisgerichts, August 2000). Müsste das neue Schulgebäude auch für behinderte Kinder vom Schürbungert her erschlossen werden, wie dies den Beschwerdeführern vorschwebt, müsste eine Zufahrt über das Gelände des Schulhauses Allenmoos I bis auf das ca. 6.5 m höher gelegene Schulhaus Allenmoos II geschaffen werden. Dies würde die Umgebung der beiden Schulhäuser mit ihrem Baumbestand erheblich beeinträchtigen und die den Schülern zur Verfügung stehenden Pausen- und Spielflächen einschränken. Zudem würde eine solche Lösung erheblich mehr Grünfläche beanspruchen als die Erschliessung über die Ringstrasse (vgl. Bericht Umgebung, Variantenvergleich Erschliessung, vom 13. März 2003). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in der Zone für öffentliche Bauten Oe4F gelegenen Gebiete nicht nur der Erfüllung von Schulbedürfnissen, sondern auch, und zwar gleichermassen, der Quartiersversorgung mit Freiflächen dienen (so ausdrücklich Art. 24a Abs. 2 BZO). Insofern gehören auch sie zum Grüngürtel, für dessen Erhaltung die Beschwerdeführer eintreten. Die projektierte Zufahrt verläuft im Bereich des heute schon bestehenden, asphaltierten Fusswegs. Dieser soll durch eine 4 - 5 m breite Zufahrt mit einem 1 m breiten Trottoir ersetzt werden. Hierfür müssen zwar einige Bäume gefällt werden; das ganze Areal des Schulhauses Allenmoos II soll jedoch als gepflegter Quartierpark angelegt und die zu fallenden Bäume so weit wie möglich ersetzt werden (vgl. Bausektionsbeschluss vom 26. März 2002 Erw. f S. 3 oben). Es gibt keinen Grund, an der Realisierung dieses Vorhabens

zu zweifeln, das auch im Interesse einer guten Gestaltung der Schulumgebung liegt. Insgesamt ist der Eingriff in den bestehenden Grüngürtel deshalb, wie die kommunalen und kantonalen Instanzen zu Recht angenommen haben, relativ gering. Dabei kann offen bleiben, ob der Grüngürtel insgesamt oder in Teilen ein Natur- und Heimatschutzobjekt darstellt, wie dies die Beschwerdeführer behaupten. Diese legen nicht dar, inwiefern speziell der von der Umzonung betroffene Bereich eine wertvolle Park- und Gartenanlage darstellt oder schützenswerte Baum- und Heckenbestände enthält, die durch den Bau der projektierten Zufahrt zerstört würden. Der auf der nördlichen Zufahrt vorgesehene Verkehr beschränkt sich auf Anlieferungen sowie auf 12 bis 16 Taxifahrten pro Tag, da Kleinbusse und Sammeltaxis eingesetzt werden sollen. Insofern sind keine nennenswerten Immissionen für die benachbarten Grundstücke zu erwarten; von einer Verschlechterung der Siedlungsqualität kann keine Rede sein.

E. 2.6

Nach dem Gesagten beruht die umstrittene Nutzungsplanänderung auf einer sachlich vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen und widerspricht nicht den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG. Sie stellt deshalb keine Umgehung von Art. 24 RPG dar, sofern diese Bestimmung auf die vorliegenden Freihaltezonen überhaupt anwendbar sein sollte.

E. 3

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich somit als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 156 OG). Die Stadt Zürich hat als obsiegende Behörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

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