

BGer 1C 277/2015 vom 1. Februar 2016

Bundesgericht, 2016-02-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_277_2015

FR: TF 1C 277/2015 du 1 février 2016

IT: TF 1C 277/2015 del 1 febbraio 2016

Regeste

Gestaltungsplan | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Gegen den kantonale letztinstanzliche Entscheidung über die BZO und den Gestaltungsplan steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Eigentümerin eines von den Anordnungen des Gestaltungsplans und der BZO betroffenen Grundstücks zur Beschwerdeführung befugt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 95 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Allerdings prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Pflicht zur Begründung der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind. Bezüglich der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten - einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem oder kommunalem Recht - gilt eine qualifizierte Rügepflicht: Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 138 I 171 E. 1.4 S. 176 mit Hinweisen).

E. 2

Die Beschwerdeführerin rügt in mehrfacher Hinsicht einen Verstoß gegen die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Diese kann unter den in Art. 36 BV genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Für schwere Eingriffe in ein Freiheitsrecht ist eine klare und ausdrückliche Regelung in einem formellen Gesetz erforderlich (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Das Bundesgericht prüft bei derartigen Einschränkungen die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts ohne Beschränkung der Kognition, andernfalls nur auf Willkür hin (BGE 131 I 333 E. 4 S. 339 f. ; 130 I 360 E. 14.2 S. 362). Frei prüft es hingegen immer, ob ein Grundrechtseingriff im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (BGE 131 I 425 E. 6.1 S. 434 mit Hinweisen). Dabei auferlegt es sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von besonderen örtlichen Verhältnissen abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen (BGE 132 II 408 E. 4.3 S. 416 ; 129 I 337 E. 4.1 S. 344; je mit Hinweisen).

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, die im Gestaltungsplan in der südwestlichen Ecke ihrer Parzelle vorgesehene Rückversetzung der Baubereichslinie um 2 m in ihr Grundstück hinein beschränke ihr Eigentumsrecht empfindlich. Zwar bestreitet sie das Vorliegen einer genügenden gesetzlichen Grundlage für diese Planungsmaßnahme ebenso wenig wie den damit verfolgten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck einer harmonischen und ästhetischen Umgebungsgestaltung. Sie bringt aber vor, die zusätzliche Verkleinerung des Baubereichs stelle eine massive Beeinträchtigung ihrer Gestaltungsfreiheit dar, da ein allfälliger Neubau, insbesondere in Form eines mit dem Nachbargrundstück verbundenen Blockrandbaus, nicht mehr nahe an die Strasse heranführen könnte und ihr Grundstück verhältnismässig klein sei. Zudem vermöge die Rückversetzung der Baubereichslinie weder die Fassadenfluchten zu harmonisieren oder den Zonenwechsel aufzuheben noch überwögen die öffentlichen Interessen die privaten Interessen an einer sinnvollen baulichen Nutzung ihrer Parzelle im bisherigen Umfang.

E. 3.2

Zu prüfen ist somit die Verhältnismässigkeit der Verkleinerung des Baubereichs in der Ecke Schwarzacker-/Querstrasse. Da gemäss Ziff. 6 der Vorschriften zum Gestaltungsplan (nachfolgend: GPV) oberirdische Bauten nur innerhalb des bezeichneten Baubereichs erstellt werden dürfen, bewirkt dessen Verringerung am südwestlichen Rand des Baubereichs F eine Beschränkung der Verfügungsbefugnisse der Beschwerdeführerin. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss dieser Eingriff für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, notwendig und der Betroffenen zumutbar sein (Art. 36 Abs. 3 BV ; BGE 140 I 2 E. 9.2.2 S. 24 mit Hinweisen).

E. 3.2.1

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist die Zwecktauglichkeit der Rückversetzung der Baubereichslinie zu bejahen. Indem diese einen räumlichen Bezug zur stirnseitigen Fassadenflucht des gegenüberliegenden Bahnhofgebäudes schafft und an den Rücksprung der Baulinie des westlich der Querstrasse gelegenen Grundstücks angepasst ist, entsteht eine baulich abgestimmte und harmonische Umgebungsgestaltung der Kreuzung Schwarzacker-/Querstrasse. Die dagegen von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Einwände, wonach die Querstrasse die Grenze zur Wohn- und Gewerbezone mit von der Strasse zurückversetzten Gebäuden darstelle oder wonach die neue Baubereichslinie weder an die "Auskrugung" noch an die Stirnseite ihres Gebäudes angepasst sei, lassen die geplante Massnahme nicht als ungeeignet erscheinen. Ebenso wenig ist ausschlaggebend, dass das Haus auf der diagonal gegenüberliegenden Seite der Kreuzung keinen Bezug zu den übrigen Bauten aufweist. Denn für die Festsetzung des Baubereichs F in der fraglichen Ecke sind vielmehr die südlich und westlich von der Parzelle der Beschwerdeführerin gelegenen Gebäude resp. Baulinien massgeblich. Indem die Baubereichslinie an diese angepasst wird und in deren Verlängerung zu liegen kommt, wird eine künftige, städtebaulich harmonisch gestaltete Überbauung ermöglicht. Insbesondere kann dadurch - wie die Gemeinde in der Vernehmlassung zutreffend vorbringt - ein ortsbaulich störender Vorsprung vermieden werden.

E. 3.2.2

Die Beschwerdeführerin stellt sodann die Erforderlichkeit der Rückversetzung des Baubereichs in Abrede, da die Vorinstanz nicht aufgezeigt habe, dass diese Massnahme das

einziges Mittel zur Aufwertung des Übergangsbereichs darstelle. Sie unterlässt es aber in der Rechtschrift darzutun, welche anderen, aus ihrer Sicht weniger einschneidenden Anordnungen das anvisierte Ziel ebenso gut erreichen könnten. Solche sind denn auch nicht ersichtlich.

E. 3.2.3

Nicht zu beanstanden ist ferner, dass die Vorinstanz die Erhöhung der Attraktivität der Ecke Schwarzacker-/Querstrasse durch die Anpassung des Baubereichs F als besonders erstrebenswert erachtet hat. Die Erzielung eines städtebaulich gut gestalteten Zentrumsgebiets stellt ein legitimes und beachtenswertes Anliegen der Gemeinde dar. Demgegenüber wiegt der Eingriff in das Eigentum der Beschwerdeführerin nicht schwer. Abgesehen davon, dass ein Verbot der Erstellung oberirdischer Bauten auf einer Fläche von 12.6 m² in der Ecke der Parzelle verkraftbar erscheint, wird der Beschwerdeführerin die bestimmungsgemässe und sinnvolle Nutzung ihres Grundstücks dadurch weder verunmöglicht noch stark erschwert (vgl. BGE 133 II 220 E. 2.5 S. 225 mit Hinweisen). Mit der Rückversetzung der Baubereichslinie wird keine mit dem Wohnhaus überstellene Grundstücksfläche beansprucht (vgl. Urteil 1C_105/2014 vom 12. August 2014 E. 7.2). Hinzu kommt, dass sich das Bundesgericht vorliegend Zurückhaltung aufzuerlegen hat, da der Gemeinde bei dieser Planentscheidung ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt und die konkrete Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die lokalen Behörden besser kennen als das Bundesgericht (vgl. E. 2 hiuvor). Insoweit haben die Vorinstanzen nicht gegen Verfassungsrecht verstossen, wenn sie den durch die Rückversetzung der Baubereichslinie verursachten Eingriff in das Eigentum als für die Beschwerdeführerin zumutbar erachteten. Ebenso wenig sind sie dabei in Willkür verfallen, da die Rückversetzung auf sachlichen und nachvollziehbaren Gründen beruht.

E. 3.3

Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang eine Verletzung der sich aus dem rechtlichen Gehör ergebenden Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV) geltend macht, vermag sie damit nicht durchzudringen: Das Verwaltungsgericht hat sich entgegen ihrer Auffassung im angefochtenen Entscheid mit der Verhältnismässigkeit der Baubereichsverkleinerung auseinandergesetzt. Zudem ist es den von der Gemeinde und dem Baurekursgericht dargelegten Planungsideen nicht einfach gefolgt, sondern hat die bauliche und räumliche Situation anhand der massgebenden Pläne und der Fotodokumentation geprüft (vgl. E. 4.2). Insoweit gingen die Motive für die Abweisung der Beschwerde mit genügender Klarheit aus dem Urteil hervor, so dass die Beschwerdeführerin in der Lage war, den vorinstanzlichen Entscheid sachgerecht anzufechten.

E. 3.4

Schliesslich ist der Vorwurf der Beschwerdeführerin, die Verschiebung der Baubereichslinie auf ihrem Grundstück sei im Gestaltungsplangebiet einmalig, schon deshalb zurückzuweisen, da aus den in den Akten liegenden Plänen hervorgeht, dass der Baubereich F auch im nordwestlichen Ecken an der Kreuzung Bahnhof-/Querstrasse zurückversetzt worden ist. Ausserdem versteht es sich von selbst, dass in erster Linie Eckgrundstücke von einer solchen planerischen Massnahme betroffen sein können. Demnach liegt keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots vor.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin erblickt eine weitere Verletzung der Eigentumsgarantie in der neu in die BZO aufgenommenen Ziff. 3.4.3. Danach ist längs der Bahnhof- und Schwarzackerstrasse in einer Raumtiefe im Eingangsgeschoss keine Wohnnutzung zulässig. Zur Begründung führt sie an, diese Vorschrift schliesse bloss die Wohn-, nicht aber eine Lager- oder Büronutzung aus, weshalb das angestrebte Ziel der Belebung des Strassenraums und der publikumsorientierten Erdgeschossnutzung nicht erreicht werden könne. Diese Nutzungen, genauso wie Dienstleistungsbetriebe, lösten nämlich keinen oder nur einen marginalen Publikumsverkehr aus. Auch weise die Grossüberbauung auf der gegenüberliegenden Strassenseite eine lange Betonwand auf, was einer Belebung entgegenwirke.

E. 4.2

Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass sich die in Ziff. 3.4.3 BZO vorgesehene Nutzungsbeschränkung auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützt (vgl. § 49a Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kanton Zürichs [PBG/ZH; LS 700.1]) und der im öffentlichen Interesse liegenden publikumsorientierten Nutzung des Dorfzentrums (vgl. erläuternder Bericht zum Gestaltungsplan, S. 5) dient (vgl. E. 5 des angefochtenen Entscheids). Die Beschwerdeführerin stellt dies denn auch nicht in Abrede, sondern zweifelt an der Geeignetheit dieser Planungsmassnahme.

E. 4.2.1

Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit hält ein Grundrechtseingriff stand, wenn er zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet ist (vgl. BGE 131 I 223 E. 4.3 S. 232 ; 128 I 3 E. 3e/cc S. 15; je mit Hinweisen). Zwar trifft es zu, dass sich lediglich durch den in Ziff. 3.4.3 BZO vorgesehenen Ausschluss der Wohnnutzung die Ansiedlung anderer nicht publikumsorientierter Betriebe, wie Büros, nicht zuverlässig vermeiden lässt. Eine planerische Massnahme ist indes nicht erst dann geeignet, wenn sie die Erreichung des angestrebten Ziels garantiert; es genügt, wenn sie dies erleichtert. Der geplante Ausschluss der Wohnnutzung bedeutet nicht, dass sich ausschliesslich nicht publikumsorientierte Unternehmungen im Zentrumsgebiet niederlassen werden. Im Gegenteil, die Bestimmung lässt Raum für verschiedene Geschäfte, womit sich eine attraktive Nutzungsdurchmischung mit Einkaufsläden, Fachmärkten, Restaurants und anderen Dienstleistungsbetrieben bilden kann, die das bereits bestehende Angebot in der Nähe des Bahnhofs ergänzen. Wie die Gemeinde in ihrer Vernehmlassung ausführt, bringt der Verzicht auf einen positiv formulierten Nutzungskatalog mit den zulässigen Betriebsarten zudem den Vorteil, dass sich diejenigen Geschäfte ansiedeln, für die eine Nachfrage besteht. Damit können unnötige Leerstände vermieden werden, was der Belebung des Zentrumsgebiets zuträglich ist. Schliesslich führt der erläuternde Bericht zur Teilrevision der BZO mit Blick auf Büros aus, dass hierfür das Gebiet südlich der Bahnlinie vorgesehen ist, in dem bereits besondere Umstrukturierungsmassnahmen getroffen worden sind (vgl. S. 6). Dadurch dürfte die Niederlassung solcher nicht publikumsorientierter Betriebe im Bereich der Schwarzackerstrasse zumindest zu einem gewissen Grad ausbleiben. Insoweit ist der Ausschluss der Wohnnutzung in einer Raumtiefe im Eingangsgeschoss geeignet, das angestrebte Ziel der Belebung des Zentrumsgebiets mittels publikumsorientierter Betriebe zu erreichen.

E. 4.2.2

Die Nutzungsbeschränkung erscheint ausserdem erforderlich und verhältnismässig, zumal deren Begrenzung auf eine Raamtiefe im Erdgeschoss die Belastung für die Grundeigentümer minimiert und die bereits vorhandene Baute der Beschwerdeführerin Bestandesschutz genießt (vgl. § 357 PBG /ZH; Urteil 1C_437/2011 vom 9. Januar 2012 E. 2.3). Die kantonalen Rechtsmittelinstanzen haben somit kein Recht verletzt, wenn sie einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit verneint haben. Mithin besteht auch kein Grund, die Nutzungsbeschränkung im Sinne des Eventualantrags nur für das Grundstück der Beschwerdeführerin aufzuheben. Vielmehr spricht die zentrale Lage der Liegenschaft für die Ansiedlung publikumsorientierter Betriebe. Auch dank dem auf der anderen Strassenseite liegenden Bahnhofsgebäude kann mit einem erhöhten Publikumsaufkommen gerechnet werden.

E. 4.3

Mit Blick auf die Kognition der Vorinstanz (vgl. E. 2.1 des angefochtenen Entscheids) ist ihr nach dem Gesagten nicht vorzuwerfen, dass sie Ziff. 3.4.3 BZO geschützt hat. Es bestehen keine Anzeichen für einen Missbrauch oder eine Überschreitung des planerischen Ermessens. Vielmehr lassen sich für die Planungsmassnahme sachliche Gründe anführen, denn mit dem Ausschluss der Wohnnutzung wird die zentrale, nicht publikumsorientierte Nutzungsart im Siedlungsgebiet untersagt, die zudem zu Konflikten mit einer gewerblichen Nutzung führen kann. Insoweit liegt kein Verstoss gegen das Willkürverbot oder das Rechtsgleichheitsgebot vor.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin wendet sich schliesslich gegen Ziff. 5.1 GPV, der für Überbauungen im hier interessierenden Baubereich F, die eine Grundstückfläche von mindestens 3'000 m² oder den ganzen Baubereich umfassen, eine Baumassenziffer von 7 m³/m² vorsieht, sowie gegen Ziff. 5.3 GPV, der eine Gebäudehöhe von 16.5 m erlaubt. Sie bemängelt im Wesentlichen, dass sobald ein Bauprojekt auf einer Fläche von mehr als 3'000 m² unter Ausnützung der erhöhten Baumassenziffer (und der Gebäudehöhe) realisiert werde, diese Bauerleichterung von den restlichen Grundstücken nicht mehr in Anspruch genommen werden könne, da der Baubereich F eine Grundfläche von 5'050 m² aufweise. Dies verletze den Grundsatz der planerischen Gesamtbetrachtung sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip.

E. 5.2

Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die in Ziff. 5.1 GPV vorgesehene Regelung sei zur Erreichung des Planungsziels untauglich, kann ihr nicht gefolgt werden. Gemäss Ziff. 2 bezweckt der Gestaltungsplan u.a. die Förderung von Zentrumsüberbauungen von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität und die Stärkung des Zentrumsbereichs von Wallisellen mit attraktiven Nutzungen. Hierfür schafft Ziff. 5.1 GPV einen Anreiz, denn von der erhöhten Baumassenziffer kann nur dann profitiert werden, wenn eine Grundstücksfläche von mindestens 3'000 m² überbaut wird. Da im Baubereich F keine Parzelle für sich allein die erforderliche Grösse aufweist, sind die interessierten Grundeigentümer gehalten, sich zusammenzuschliessen und gemeinsam ein Überbauungsprojekt auszuarbeiten, das nach den Vorgaben von Ziff. 10 GPV eine besonders gute Gesamtwirkung erzielt. Insoweit können bereits aus diesem Grund städtebaulich unerwünschte turmartige Bauten vermieden werden, die ohnehin durch die auf 16.5 m festgesetzte Gebäudehöhe begrenzt würden (vgl. Ziff. 5.3 GPV, die auf den

Schnittplan verweist). Ausserdem sollen entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine durchgehenden und einheitlichen Fassaden erstellt werden. Vielmehr weisen die Ausführungen im erläuternden Bericht zum Gestaltungsplan generell darauf hin, dass Fassadenschluchten vermieden und stattdessen das Strassenbild gegliedert werden soll, so dass der Charakter des Dorfkerns gewahrt werden kann (vgl. S. 10 und 16).

E. 5.3

Ziff. 5.1 GPV sieht hinsichtlich der für die Beanspruchung einer erhöhten Baumassenziffer notwendigen Grundstücksfläche lediglich ein Mindestmass vor. Die Vorinstanz ging mithin zu Recht davon aus, dass sich die Beschwerdeführerin als Grundeigentümerin im Baubereich F an einer grundstücksübergreifenden Überbauung unter Ausnützung der erhöhten Baumassenziffer beteiligen kann, indem sie an einem entsprechenden Verfahren mitwirkt. Für den von ihr vorgebrachten Fall, dass sie erst nachträglich die Baumassenziffer von 7 m³/m² beanspruchen möchte, scheint der Wortlaut von Ziff. 5.1 GPV die Möglichkeit eines Anschlusses an die dann bereits realisierte Grossüberbauung nicht auszuschliessen; dies jedenfalls insoweit, als der geplante Neubau eine Ergänzung zur grundstücksübergreifenden Überbauung darstellte und dieser sich auch unter städtebaulichen Gesichtspunkten vertreten liesse. Eine solche Vorgehensweise entspräche denn auch dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung, das Zentrumsgebiet zu verdichten. Sollte sich die Beschwerdeführerin an einer Grossüberbauung nicht beteiligen wollen, stünde es ihr nach der Regelbauweise weiterhin offen, eine Baumassenziffer von 5 m³/m² auszunützen (vgl. Ziff. 3.1 BZO), mit der nach dem erläuternden Bericht ebenfalls eine erhebliche Verdichtung erzielt werden kann (vgl. S. 3 und 16).

E. 5.4

Indem Ziff. 5.1 GPV die Ausnützung der erhöhten Baumassenziffer an den Einbezug einer mindestens 3'000 m² grossen Grundstücksfläche knüpft, wird mit Blick auf den Baubereich F eine sinnvolle Lösung erreicht. Müsste nämlich das gesamte Baufeld eingebunden werden, um von der Baumassenziffer von 7 m³/m² profitieren zu können, käme einem einzelnen Grundeigentümer faktisch ein Veto zu, mit dem er eine verdichtete Bebauung verhindern könnte. Stünde im umgekehrten Fall, und wie von der Beschwerdeführerin gefordert wird, jedem Einzelnen das Recht zu, seine Parzelle unter Ausnützung der erhöhten Baumassenziffer zu überbauen, würde der im Gestaltungsplan vorgesehene Förderungszweck und die hohe städtebauliche Qualität dieses Gebiets gefährdet. Zwar müsste sich auch eine solche Baute gut in die Umgebung einfügen (vgl. Ziff. 10 GPV). Jedoch stellt ein von den Grundeigentümern koordiniert und gemeinsam ausgearbeitetes Überbauungsprojekt das geeignetere Instrument dar, um ein städtebaulich gut gestaltetes und in sich stimmiges Zentrumsgebiet zu bilden und sicherzustellen. Insgesamt erweist sich die Beschwerde somit auch in diesem Punkt als unbegründet.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Gerichtsverfahren kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG) und ihr steht keine Parteientschädigung zu (Art. 68 BGG). Ebenso wenig hat die Gemeinde einen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 68 Abs. 3 BGG).