

# **BGer 1C 437/2011 vom 9. Januar 2012**

Bundesgericht, 2012-01-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_437\\_2011](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_437_2011)

FR: TF 1C 437/2011 du 9 janvier 2012

IT: TF 1C 437/2011 del 9 gennaio 2012

## **Regeste**

Nutzungsplanung / Gestaltungsplan | Raumplanung und öffentliches Baurecht

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid ( Art. 90 BGG ). Der umstrittene Beschluss des Stadtrats betrifft einen kommunalen Sondernutzungsplan, der vor Bundesgericht den Regeln über die Anfechtung von Verfügungen im Sinne von Art. 82 lit. a BGG unterworfen ist (vgl. BGE 133 II 353 E. 3.3 S. 358; 117 Ia 302 E. 3 S. 305 f.; 116 Ia 207 E. 3b S. 211, je mit Hinweisen). Als Eigentümer von fünf Grundstücken im Gestaltungsplanperimeter hat der Beschwerdeführer ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Urteils, da die vom Verwaltungsgericht geschützten Bestimmungen Auswirkungen auf seine Bebauungsmöglichkeiten haben. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt der rechtsgenügenden Begründung ( Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG ) einzutreten.

### **E. 2**

Der Beschwerdeführer macht generell eine Verletzung der Eigentumsfreiheit durch die von ihm bemängelten Bestimmungen der GPV geltend. Zunächst wendet er sich gegen Art. 6 GPV.

#### **E. 2.1**

Art. 6 GPV verlangt im Wesentlichen, dass die Gebäude sich zur Feldstrasse bzw. zur Grenzstrasse hin orientieren und die Haupteingänge innerhalb des im Situationsplan schematisch bezeichneten Bereichs anzuordnen sind (Abs. 1 und 2). Abweichungen können vom Stadtrat gestattet werden, sofern der Zweck des Gestaltungsplans gewahrt bleibt und eine städtebaulich sowie verkehrstechnisch zumindest gleichwertige Lösung erzielt wird. Im Übrigen gilt die BZO der Stadt Bülach (Abs. 3). Hinter dieser Bestimmung steht der Gedanke, dass eine gute Anordnung und Gestaltung des Eingangs inkl. Vorplatzbereichs für die Auffindbarkeit, die Repräsentation und die Identität eines Gebäudes und für das regionale Zentrumsgebiet sehr wichtig sei (Erläuternder Bericht S. 9).

#### **E. 2.2**

Das Verwaltungsgericht führt dazu in seinem Entscheid aus, die planerische Festlegung orientiere sich am zulässigen Ziel des öffentlichen Gestaltungsplans und lasse im Einzelnen genügend Spielraum für die Projektierung der Eingangsbereiche. Mit Ausnahme der am Gebietsrand gelegenen Parzelle Kat.-Nr. 8459 stehe auf allen Grundstücken an der Grenzstrasse praktisch die gesamte Länge der Strassenfassade für Haupteingänge zur

Verfügung. Den Bedenken des Beschwerdeführers hält das Verwaltungsgericht entgegen, die Regelung lasse seitliche Eingänge zu; es handle sich dabei aber nicht um Haupteingänge.

### **E. 2.3**

Zunächst ist grundsätzlich festzuhalten, dass die heute vorhandenen Bauten Bestandesschutz geniessen (§ 357 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG/ZH; LS 700.1]). Hinzu kommt, dass Art. 6 Abs. 3 GPV wie gesehen Abweichungen unter bestimmten Voraussetzungen zulässt. Der Beschwerdeführer wird also nicht verpflichtet, die bestehenden Eingänge an seinen Bauten umgehend abzuändern. Im Übrigen kann den Erwägungen des Verwaltungsgerichts gefolgt werden. Die umstrittene Norm lässt sich unter den Zweck des öffentlichen Gestaltungsplans subsumieren, wonach u.a. die Verkehrsführung und die Grundstückserschliessung geregelt und geeignete Rahmenbedingungen für ein städtebaulich gut gestaltetes Zentrumsgebiet geschaffen werden sollen (Art. 1 GPV). Eine zweckmässige Nutzung der Grundstücke ist auch mit einem Haupteingang in Strassenrichtung möglich, unabhängig von der Art des Gebäudes (Verkaufsgeschäft, Gewerbebetrieb oder Hotel). Das Verwaltungsgericht musste dies nicht als unzulässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit qualifizieren.

### **E. 2.4**

Sodann wendet sich der Beschwerdeführer gegen Art. 7 Abs. 4 GPV. Diese Bestimmung hält unter dem Marginalie "Nutzweise" fest, dass die Verkaufsflächen von über 500 m<sup>2</sup> des Detailhandels nur im Erdgeschoss und maximal zur Hälfte der Erdgeschossfläche im angrenzenden Unter- oder Obergeschoss angeordnet werden. Abweichungen können vom Stadtrat gestattet werden, sofern der Zweck des Gestaltungsplans gewahrt bleibt und eine städtebaulich sowie verkehrstechnisch mindestens gleichwertige Lösung erzielt wird. Der Erläuternde Bericht (S. 9 ff.) präzisiert zu Art. 7 GPV, das Zentrum Grenzstrasse solle einen attraktiven Nutzungsmix mit Einkaufsläden und Fachmärkten, Kino und Theater, Sport- und Freizeitzentren, Hotels, Restaurants und Bars, Büros und Dienstleistungen beinhalten. Im Gestaltungsplangebiet seien deshalb nebst den in der Industriezone zulässigen Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben auch verkehrsintensive Einrichtungen, Handels-, Verkaufs- und Gastronomiebetriebe, Hotels sowie Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige zulässig. Mit der Revision der BZO und mit den GPV werde das Gebiet für verkehrsintensive Nutzungen stark eingeschränkt und somit auf ein kleines Gebiet innerhalb der Planungszone konzentriert. Abs. 4 stelle zusätzlich raumplanerisch sicher, dass das Mass von ca. 20'000 m<sup>2</sup> zusätzlicher Verkaufsfläche auf den noch nicht überbauten Grundstücksflächen im Planperimeter nicht überschritten werde. Somit sei das planerische Ziel, das Potenzial an verkehrsintensiven Nutzflächen auf die vorhandene und künftige Verkehrsinfrastruktur abzustimmen, erreicht.

### **E. 2.5**

Für das Verwaltungsgericht steht auch diese Vorschrift in Übereinstimmung mit der gesamten Zielsetzung des Gestaltungsplans. Dass sie nur grössere Verkaufsflächen beschränke und nicht andere publikumsintensive Nutzungen wie Unterhaltungsbetriebe, ändere nichts an der Zulässigkeit der Norm. In dieser Hinsicht bezwecke Art. 7 Abs. 4 GPV nicht allein die Beschränkung publikumsintensiver Flächen, sondern begünstige eine bessere Durchmischung verschiedener Nutzungen.

### **E. 2.6**

Diese Argumentation wird durch die zitierten Ausführungen im Erläuternden Bericht gestützt. Die Flächenbeschränkung scheint sinnvoll, um zu verhindern, dass im Planperimeter in erster Linie Verkaufsbetriebe angesiedelt werden. Auf diese Weise wird die gewünschte Durchmischung verschiedener Einrichtungen eher erreicht und der vorgesehenen Verkehrsinfrastruktur Rechnung getragen (Art. 1 Abs. 2 GPV). Zwar ist dem Beschwerdeführer darin zuzustimmen, dass die Aufteilung der Verkaufsflächen auf die verschiedenen Geschosse nicht ausschlaggebend sein mag für die Erreichung dieses Ziels. Mit Blick auf die Kognition der Vorinstanzen (§§ 20 bzw. 50 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG/ZH; LS 175.2]) ist diesen indes nicht vorzuwerfen, dass sie die Bestimmung als nicht offensichtlich unzweckmässig erachtet und entsprechend geschützt haben. Ein Missbrauch oder eine Überschreitung planerischen Ermessens sind weder ersichtlich noch rechtsgenügend dargetan.

### **E. 2.7**

Art. 13 GPV schliesslich ist der Regelung des öffentlich zugänglichen Aussenraums (auf Privatgrund) gewidmet. So bestimmt Abs. 1, zwischen dem Strassenraum und der Mantellinie sei ein öffentlich zugänglicher und hindernisfreier Aussenraum vorzusehen. Liegt der Haupteingang der angrenzenden Gebäude nicht auf der Mantellinie, so ist der Haupteingang mit einem mindestens 6 m breiten Korridor mit dem öffentlich zugänglichen Aussenraum zu verbinden. Nach Abs. 2 besitzen die im Plan gelb bezeichneten Flächen einen Anordnungsspielraum. Im öffentlich zugänglichen Aussenraum dürfen gemäss Abs. 3 keine Fahrzeugabstellplätze oberirdisch angeordnet werden. Bestehende Parkplätze sind im Zusammenhang mit Neubauten und neubauähnlichen Umbauten aufzuheben oder zu verlegen. Zufahrtswege dürfen den öffentlich zugänglichen Aussenraum an dem im Situationsplan bezeichneten Ort queren. Nach Abs. 4 ist die Erstellung von Ausrüstungen gemäss § 4 der Allgemeinen Bauverordnung (z.B. Trafostation, Bauten des öffentlichen Verkehrs, Veloabstellanlagen) zulässig, sofern sie architektonisch gut gestaltet sind.

### **E. 2.8**

Nach § 83 Abs. 3 PBG /ZH hat der Gestaltungsplan auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; er kann Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten. Das Verwaltungsgericht sieht in dieser Bestimmung - zusammen mit der Baurekurskommission - die gesetzliche Grundlage für die Anordnung in Art. 13 GPV. Der darin definierte Aussenraum stelle eine in § 83 Abs. 3 PBG /ZH genannte gemeinschaftliche Ausstattung zwecks Fussgängererschliessung dar. Die kantonalen Instanzen befanden die Eigentumsbeschränkung als nicht schwerwiegend, weil sie sich lediglich auf die ohnehin beschränkt nutzbaren Baulinienbereiche auswirke. Ausgehend von der heutigen Nutzung der überbauten Grundstücke mit grossen publikumsintensiven Flächen und den Zielen des Gestaltungsplans bestehe auch ein hinreichendes öffentliches Interesse an mehr Aussenflächen für Fussgänger, als mit den Trottoirs bereits vorhanden sei. Kein Problem sieht das Verwaltungsgericht im Konflikt zwischen der neuen Bestimmung und den derzeit teilweise bestehenden Parkflächen zwischen den Mantellinien und dem Trottoir. Gerade diese Situation sei es, welche Anlass zur strittigen Anordnung gegeben habe. Wegen des Bestandesschutzes wirke sie sich aber erst bei Neubauten oder neubauähnlichen Umbauten aus.

### **E. 2.9**

Was der Beschwerdeführer gegen diese schlüssigen Erwägungen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen. Aus § 83 Abs. 3 PBG /ZH lässt sich nicht ableiten, dass vorab der Erlass eines Quartierplans nötig wäre, um gemeinschaftliche Ausstattungen auszuschneiden. Im Gegenteil, wo eine solche Festsetzung nicht vorher stattgefunden hat, bietet der Gestaltungsplan das nötige Instrumentarium dafür. Das Verwaltungsgericht selber hat sich in einem früheren Entscheid zur Unterscheidung zwischen Quartier- und Gestaltungsplan geäußert (VB.2008.00289 in E. 4.4.3): Während der Quartierplan ein Gebiet überbaubar machen und die erforderliche Infrastruktur zu dessen Erschliessung bereitstellen sollte, ermögliche der Gestaltungsplan darüber hinausgehende Eingriffe in gestalterischer Hinsicht. Diese Auslegung kann sich willkürfrei auf den Gesetzestext von §§ 83 Abs. 3 und 126 Abs. 3 PBG/ZH stützen (siehe auch STEPHAN ESCHMANN, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Diss. Zürich 1984, S. 220 f., wonach der Gestaltungsplan die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen selbst unabhängig von einem Quartierplan ordnen kann). Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers ist zudem sehr wohl massgeblich, dass sich der ausgeschiedene öffentlich zugängliche Bereich (im Plan gelb hinterlegt) mit Ausnahme einer geringfügigen Erweiterung auf dem Eckgrundstück Kat.-Nr. 8200 gänzlich an der Verkehrsbaulinie orientiert. Innerhalb dieses Baulinienbereichs besteht gestützt auf § 99 PBG /ZH von Gesetzes wegen eine erhebliche Einschränkung für die Grundeigentümer, da nur Bauten und Anlagen errichtet werden dürfen, die dem Zweck der Baulinie nicht widersprechen. Damit werden aber auch die Eigentümerinteressen in diesem Streifen stark relativiert. Es lassen sich denn auch keine Parallelen zum Fall VB.2008.00289 ziehen: Dort sollten eine ganze Parkanlage von 3'600 m<sup>2</sup> und eine Allee von rund 1'700 m<sup>2</sup> (mit einer Breite von 16 m) als gemeinschaftliche Anlagen ausgeschieden werden. Das Verwaltungsgericht erachtete dies als nicht mit dem Zweck des Quartierplans vereinbar. Hier aber soll laut Art. 1 Abs. 1 GPV das Einkaufsgebiet an der Grenzstrasse zusammen mit dem Einkaufsgebiet von Bachenbülach als Einkaufsstandort von regionaler Bedeutung gestärkt werden. Es versteht sich von selbst, dass bei einer solchen Nutzung ein Bedarf an öffentlichem Raum für Fussgänger besteht. Aufgrund des Bestandsschutzes hat der Beschwerdeführer auch in dieser Hinsicht keine unmittelbaren Massnahmen in nächster Zukunft zu gewärtigen. Im Falle eines Neubaus oder eines neubauähnlichen Umbaus wird unter Berücksichtigung von Art. 10 GPV (Marginale "Parkplatzangebot") geprüft werden müssen, wo die notwendigen Parkplätze zu erstellen sein werden. An der privatrechtlichen Grundeigentümerhaftung ändert die öffentlich-rechtliche Planfestlegung grundsätzlich nichts, auch wenn die Bedenken des Beschwerdeführers mit Blick auf den grösseren Publikumsverkehr nachvollziehbar sind. Der Gemeinderat signalisiert in seiner Vernehmlassung die Bereitschaft zu einem diesbezüglichen Entgegenkommen. Jedenfalls durften die Vorinstanzen ein öffentliches Interesse an der Reduzierung von Parkierungsmöglichkeiten unter gleichzeitiger Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Einkaufscharakters im Plangebiet bejahen, ohne gegen die Verfassung zu verstossen.

### **E. 2.10**

Insgesamt haben die kantonalen Rechtsmittelinstanzen kein Recht verletzt, wenn sie die Planung als zweckmässig beurteilt und einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit verneint haben.

### **E. 3**

Die Beschwerde ist demnach abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat der Beschwerdeführer für die bundesgerichtlichen Kosten aufzukommen ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Parteientschädigungen sind indes keine zuzusprechen ( Art. 68 Abs. 3 BGG ).

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