

BVGer A-3287/2022 vom 12. März 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-03-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3287_2022

FR: TAF A-3287/2022 du 12 mars 2024

IT: TAF A-3287/2022 del 12 marzo 2024

Regeste

Asylverfahren (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Der Beschwerdeführer hat als Eigentümer einer Waldparzelle, die an den Projektperimeter des geplanten Bundesasylzentrums grenzt, im vorinstanzlichen Verfahren Einsprache erhoben (Art. 95g Abs. 1 AsylG, SR 142.30) und sich damit am Verfahren beteiligt. Er ist als Adressat der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.3

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

E. 2

Streitig ist, ob die Vorinstanz das Plangenehmigungsgesuch des Beschwerdegegners für das Bundesasylzentrum Rümlang zu Recht genehmigte. Zu prüfen ist die Vereinbarkeit des Projekts mit dem Raumplanungsrecht sowie die Rügen des Beschwerdeführers bezüglich Nichteinhaltung des Waldabstands.

E. 3.1

Die Vorinstanz führt aus, die Parzellen, auf die das Bundesasylzentrum Rümlang zu stehen komme, lägen in der kantonalen Landwirtschaftszone, also in einer sogenannten Nichtbauzone. Deshalb seien vom kommunalen Baureglement keine Bauvorschriften gegeben. In einem Plangenehmigungsverfahren nach Art. 95a AsylG sei das kantonale Recht in einer Interessenabwägung zu berücksichtigen. Mit der Plangenehmigung gälten alle nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen als erteilt. Die in Art. 24 beziehungsweise Art. 24c des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) geregelten Voraussetzungen für Ausnahmen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone seien insofern nicht anwendbar. Es sei jedoch zu prüfen, ob das Bundesasylzentrum den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung

nach dem Raumplanungsgesetz beziehungsweise der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezüglich Zulässigkeit von Sondernutzungszonen entspreche. Geplant sei die Umnutzung eines bereits bebauten Areals. Dies führe zu keiner Erweiterung des bebauten Gebiets. Insofern werde keine unzulässige Kleinbauzone geschaffen. Das Vorhaben widerspreche somit nicht dem raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugesamt. Aufgrund des öffentlichen Interesses an der Errichtung des Bundesasylzentrums Rümlang sei das Bauprojekt als Umnutzung des bereits bestehenden Standorts "Camp Haselbach" nach der vom Bundesgericht geforderten Interessenabwägung sachlich begründet und stelle somit keine Umgehung von Art. 24 RPG dar. Das Bauprojekt sei demnach als zonenkonform einzustufen. Das Bauvorhaben befinde sich ausserhalb der Bauzone, weshalb keine Waldabstandslinien festgesetzt seien. Im Projektperimeter betrage der minimale Waldabstand für die bereits bestehenden Gebäude HP/HT im Südwesten 11 Meter. Im Rahmen des Bauprojekts würden diese Gebäude saniert. Das ebenfalls bereits bestehende Gebäude HU sei bisher als Spiel- und Aufenthaltsraum für Soldaten genutzt worden. Nun werde es ohne Umbauten als Kinderspielzimmer verwendet werden. Die neu zu erstellenden Gebäudekomplexe mit den Bezeichnungen ST und LT hielten einen Mindestabstand von 22 Metern zum Wald ein. Die Vorinstanz verweist in der angefochtenen Verfügung auf die Stellungnahmen der kantonalen und nationalen Fachbehörden und bezeichnet diese als nachvollziehbar. Das Bauvorhaben sehe innerhalb des reduzierten Waldabstandsbereichs von 15 Metern nur Umnutzungen vor. Die Situation für den Wald und seine Bewirtschaftung verschlechtere sich deshalb nicht, da es sich um bereits bestehende Einschränkungen handle. Die Vorinstanz führt weiter aus, sie sei die zuständige Behörde im Sinne von Art. 17 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0) und damit für die Bewilligung von Unterschreitungen des Mindestabstands zuständig. Die kantonale Fachstelle sei einzubeziehen und eine Interessenabwägung vorzunehmen. Das Projekt diene der Erfüllung der Aufgaben des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender und verschlechtere unter Berücksichtigung der Auflagen der Fachbehörden weder die Situation des Waldes, noch schränke es deren Bewirtschaftung und Pflege ein. Das Projekt sei deshalb mit der bundesrechtlichen Gesetzgebung vereinbar und in diesem Lichte genehmigungsfähig. Der Antrag des Beschwerdeführers, das Plangenehmigungsgesuch sei abzuweisen, eventualiter insoweit abzuweisen, als es Bauten, Bauteile oder Einfriedungen innerhalb einer Waldabstandslinie von 30 Metern - insbesondere die geplante Kindertagesstätte im bestehenden Gebäude HU - vorsehe, sei abzuweisen. Auch die Eventualanträge des Beschwerdeführers in Sachen Entschädigung von Kosten und wirtschaftlichen Ausfällen sowie die Freistellung von Haftungsrisiken seien nicht zu hören.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer führt aus, da sich die geplante Anlage nicht in einer Bauzone befinde, brauche sie eine Bewilligung nach Art. 24 RPG. Art. 95a AsylG regle nur die Zuständigkeit für die Genehmigung und das Verfahren. Das Bundesrecht sei umfassend anzuwenden. Das kantonale Recht sei im Plangenehmigungsverfahren und in der Interessenabwägung zu berücksichtigen. Das Raumplanungsgesetz sei Bundesrecht, weshalb Art. 95a Abs. 3 AsylG nicht zur Anwendung komme. Es genüge deshalb nicht, dass das Bundesasylzentrum den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung entspreche. Die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG seien nicht gegeben, da das Bundesasylzentrum nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sei. Darüber hinaus würden vorliegend nicht einmal die Ziele und Grundsätze

des Raumplanungsrechts eingehalten. Mit der Plangenehmigung werde eine völlig isolierte, neue Kleinstbauzone geschaffen, was den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung widerspreche. Weder werde lediglich eine bestehende Bauzone geringfügig erweitert, noch werde ein Areal eingezont, das angesichts der tatsächlichen Verhältnisse einen klaren Siedlungszusammenhang zu bebautem Gebiet aufweise. Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, das Bauprojekt verletze seine Rechte aus dem Waldgesetz als Eigentümer der angrenzenden Waldparzelle. Im Kanton Zürich betrage der Mindestabstand von Bauten und Anlagen zum Wald grundsätzlich 30 Meter. Obwohl es sich dabei um ein kantonales Mass handle, sei es als sachlich gerechtfertigt im Plangenehmigungsverfahren und in der Interessenabwägung zu berücksichtigen. Es sei unbestritten, dass dieser Mindestabstand insbesondere durch das Gebäude HU und den Zaun unterschritten werde. Die Vorinstanz habe in der angefochtenen Verfügung keine Interessenabwägung vorgenommen respektive diese falsch oder zumindest ungenügend vorgenommen und damit gegen Art. 17 Abs. 3 WaG verstossen. Seine Interessen würden nicht gehörig gewürdigt und mit dem Hinweis als irrelevant beiseitegeschoben, dass die Bedingungen für die Waldbewirtschaftung nicht verschlechtert würden. Zudem werde ein (angebliches) Interesse an der Unterschreitung des Mindestabstandes weder angesprochen noch geprüft oder begründet. Es werde nicht ausgeführt, wieso eine Unterschreitung des Waldabstands notwendig sei. Das Interesse der Eidgenossenschaft an der Erstellung des Bundesasylzentrums begründe für sich allein genommen noch kein Interesse an der Unterschreitung des Waldabstands. Das Zentrum könne ohne Probleme unter Berücksichtigung des Waldabstands errichtet werden. Er als Waldeigentümer habe ein berechtigtes Interesse an der Einhaltung des Waldabstands. Der Zaun entlang des Waldweges zwischen dem Areal des Bundesasylzentrums und seiner Waldparzelle erschwere die Bewirtschaftung des Waldes. Eine Versetzung des Zaunes sei auch aufgrund der Topografie möglich. Der Verweis darauf, dass diese Einschränkungen bereits heute bestünden, verstosse gegen die Eigentumsgarantie. Er habe einen Anspruch darauf, dass die bisher wohl gerechtfertigte Eigentumsbeschränkung aufgehoben und der Waldabstand eingehalten werde.

E. 3.3

Der Kanton Zürich führt aus, der Projektperimeter liege ausserhalb der Bauzone und sei fast vollständig von Wald umgeben. Deshalb seien keine Waldabstandslinien festgesetzt. Im Projektperimeter betrage der minimale Waldabstand 11 Meter. Eine Nutzungsintensivierung respektive eine Umnutzung sei bezüglich der bestehenden Gebäude HP/HT und HU nicht geplant und die Situation für den Wald werde nicht verschlechtert. Die Umnutzung - gemäss Katasterplan ohne Umbau - des Gebäudes HU von einem Spiel- und Aufenthaltsraum für Soldaten zu einem Spielzimmer für Kinder entspreche derselben Nutzungsart. Deshalb handle es sich aus Sicht des kantonalen Amtes für Landschaft und Kultur (Abteilung Wald) nicht um eine forstrechtlich bewilligungspflichtige Nutzungsänderung. Nach der Bauverfahrensverordnung nehme die Abteilung Wald nur zu Neu- und Umbauten Stellung, die innerhalb eines Waldabstands von 15 Metern geplant seien. Davon seien nur die Gebäude HT/HP betroffen, die aber nur saniert und nicht bewilligungspflichtig umgebaut würden. Die neu zu erstellenden Gebäudekomplexe hielten einen Mindestabstand zum Wald von 22 Meter ein; auch hier werde die Situation für den Wald nicht verschlechtert. Der Sicherheitszaun verlaufe mehrheitlich sehr nahe an der Waldgrenze. Für die Waldbewirtschaftung sei der Zaun zum Teil einschränkend. Im Sinne der Bestandesgarantie könne der Zaun an Ort und Stelle saniert werden; er dürfe aber nicht höher sein und nicht näher an den Waldrand zu liegen kommen. Grundsätzlich hafte der

Waldeigentümer nicht für walddtypische Gefahren und es bestehe für ihn keine Bewirtschaftungspflicht. Zudem bestehe bereits heute ein Zaun, und die Situation werde durch das Projekt zumindest nicht verschlechtert. Generell bestehe kein Anspruch, für die Waldbewirtschaftung angrenzende Grundstücke zu benutzen. Insgesamt beeinträchtigt das Bauvorhaben die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht zusätzlich. Gemäss ständiger Bewilligungspraxis des Amtes für Landschaft und Natur (Abteilung Wald) könne den geplanten Massnahmen aus forstrechtlicher Sicht zugestimmt werden.

E. 3.4

Das BAFU unterstützte im vorinstanzlichen Verfahren die Beurteilung des Kantons Zürich bezüglich Unterschreitung des Waldabstands. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens führte das BAFU aus, an der Beachtung des durch das kantonale Recht festgelegten Waldabstands bestehe ein gewichtiges öffentliches Interesse. Unterschritten werden dürfe er nur, wenn wichtige beziehungsweise überwiegende öffentliche Interessen dies rechtfertigten. Die Erstellung des Bundesasylzentrums Rümlang diene der Erfüllung der Aufgabe des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender, weshalb ein gewichtiges öffentliches Interesse am Bau des Zentrums bestehe. Die Umnutzung von Teilen des bereits überbauten Geländes und die Weiternutzung bestimmter Bauten sei zweckmässig und wirtschaftlich. Dass der Projektperimeter nur den Südteil des Areals umfasse, sei vor dem Hintergrund dieser Grundsätze und des haushälterischen Umgangs mit Boden sinnvoll. Damit ergebe sich das öffentliche Interesse an der Erstellung des Bundesasylzentrums Rümlang und jenes an der Unterschreitung des Waldabstands hinreichend aus der angefochtenen Verfügung. Weder von den bestehenden noch von den neu zu errichtenden Anlagen gehe eine Verschlechterung der Situation des Waldes aus. Ob es zulässig sei, den Waldabstand zu unterschreiten, sei nach Massgabe von Art. 17 Abs. 1 WaG zu beurteilen. Bezüglich der bestehenden und der neu zu erstellenden Gebäude teile das BAFU die Auffassung der Vorinstanz, wonach die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigt werde. Hinsichtlich des Zaunes erachte das BAFU den Entscheid mit Blick auf Art. 17 Abs. 1 WaG als vertretbar.

E. 3.5

Das ARE führt aus, eine Kleinbauzone sei zulässig, wenn sie keine zusätzliche Streubauweise ermögliche, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung des bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten; zudem müsse sie auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruhen. Dies sei hier der Fall.

E. 4.1

Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG). Es bedient sich dazu nötigenfalls verschiedener Beweismittel (Art. 12 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht nimmt die ihm angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Das Gericht kann auf die Abnahme von Beweisen verzichten, wenn es aufgrund bereits abgenommener Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür annehmen kann, seine Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (antizipierte oder vorweggenommene Beweiswürdigung; BGE 145 I 167 E. 4.1 und 134 I 140 E. 5.3). Es gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung: Das Gericht würdigt die Beweise frei - das heisst ohne Bindung an förmliche Beweisregeln -, umfassend und pflichtgemäss (Art. 19

VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess, BZP, SR 273; vgl. BGE 137 II 266 E. 3.2 und BVGE 2012/33 E. 6.2.1). Für rechtserhebliche Tatsachen ist grundsätzlich der volle Beweis zu erbringen (Regelbeweismass). Eine behauptete Tatsache gilt als bewiesen, wenn das Gericht gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, sie habe sich verwirklicht. Absolute Gewissheit ist indes nicht erforderlich; es genügt, wenn das Gericht an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (BVGE 2012/33 E. 6.2.1).

E. 4.2

Der Beschwerdeführer stellt den Antrag auf einen Augenschein auf dem Areal des geplanten Bundesasylzentrums. Von der Durchführung eines solchen Augenscheins ist vorliegend jedoch in antizipierter Beweiswürdigung abzusehen. Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, sind von einem Augenschein - insbesondere betreffend Grösse des Areals sowie der Situation bezüglich des Waldes und des Siedlungszusammenhangs - keine neuen Erkenntnisse in Bezug auf den rechtserheblichen Sachverhalt zu erwarten, die geeignet wären, die Überzeugungen des Gerichts zu ändern. Der Antrag des Beschwerdeführers auf Durchführung eines Augenscheins ist deshalb abzuweisen.

E. 5.1

Es ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die Errichtung des Bundesasylzentrums Rümlang aus raumplanerischer Sicht zu Recht genehmigt hat.

E. 5.2.1

Nach Art. 95a Abs. 1 AsylG erfordern Bauten und Anlagen, die dem Bund zur Unterbringung Asylsuchender oder zur Durchführung von Asylverfahren dienen, eine Plangenehmigung des EJPD (Genehmigungsbehörde), wenn sie neu errichtet werden (Bst. a) oder geändert oder diesem neuen Nutzungszweck zugeführt werden (Bst. b). Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 95a Abs. 2 AsylG). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens und der Interessenabwägung zu berücksichtigen (Art. 95a Abs. 3 AsylG und Art. 2 der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich vom 25. Oktober 2017, VPGA, SR 142.316). Die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt grundsätzlich einen Sachplan nach dem Raumplanungsgesetz voraus (Art. 95a Abs. 4 AsylG).

E. 5.2.2

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts werden mit der militärrechtlichen Plangenehmigung nach Art. 126 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG, SR 510.10) nicht nur alle nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt, sondern es wird auch die zulässige Nutzung des Bodens festgelegt. Der militärrechtlichen Plangenehmigung kommt damit Sondernutzungsplancharakter zu, weshalb Art. 24 RPG bei militärrechtlichen Anlagen nicht massgebend ist (BGE 133 II 181 E. 5.2.2 und Urteil des BVGer A-5728/2011 vom 7. Mai 2012 E. 5.4; vgl. auch Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 2591, 2618). Art. 95a Abs. 2 und 3 AsylG sehen wie dargestellt vor, dass mit der asylrechtlichen Plangenehmigung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt werden und keine

kantonale Bewilligungen und Pläne erforderlich sind. Diese Bestimmung entspricht bezüglich Wirkung der Plangenehmigung der militärrechtlichen Plangenehmigung im Sinne von Art. 126 MG. Das asylrechtliche Plangenehmigungsverfahren wurde mit dem Ziel eingeführt, die Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender und zur Durchführung von Asylverfahren zu beschleunigen. Der Gesetzgeber verfolgte entsprechend mit der asylrechtlichen Plangenehmigung das gleiche Ziel wie mit dem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, in dessen Rahmen auch das militärrechtliche Plangenehmigungsverfahren neu gestaltet wurde (vgl. Botschaft, BBl 1998 2591, 2594 f.). Die Botschaft zum asylrechtlichen Plangenehmigungsverfahren verwies denn auch ausdrücklich auf die damals bereits in Kraft stehenden Plangenehmigungsverfahren, insbesondere auf das militärrechtliche Plangenehmigungsverfahren (Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Asylgesetzes [Neustrukturierung des Asylbereichs] vom 3. September 2014, BBl 2014 7991, 8021 f. und 8050). Aus den genannten Erwägungen ist die asylrechtliche Plangenehmigung bezüglich Sondernutzungsplancharakter gleich zu behandeln wie die militärrechtliche. Mit der asylrechtlichen Plangenehmigung wird mithin die zulässige Nutzung des Bodens festgelegt. Es ist damit für eine solche Plangenehmigung nach Art. 95a AsylG von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nicht notwendig, dass diese im Sinne von Art. 24 Bst. a RPG einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordern.

E. 5.2.3

Zu prüfen ist jedoch bei asylrechtlichen Plangenehmigungen (ebenso wie bei militärrechtlichen), ob der Standort des Bundesasylzentrums ausserhalb der Bauzonen den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss Raumplanungsgesetz entspricht (vgl. Urteil des BVGer A-5728/2011 vom 7. Mai 2012 E. 5.5). Dabei ist auf die Rechtsprechung abzustellen, welche das Bundesgericht für kantonale und kommunale Sondernutzungszone entwickelt hat (Urteil des BVGer A-5728/2011 vom 7. Mai 2012 E. 5.5): Ein Standort ausserhalb der Bauzonen entspricht den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung, wenn damit keine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird und die Massnahme auf einer sachlich vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruht. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist die Planungsmassnahme rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 ff. RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben ausgeschlossen wäre (vgl. BGE 124 II 391 E. 2c und Urteil des BGer 1C_118/2011 vom 15. September 2011 E. 4.3). Eine Kleinbauzone ist zulässig, wenn sie einzig eine geringfügige Erweiterung des bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten ermöglicht und sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht (vgl. BGE 124 II 391 E. 3a).

E. 5.3.1

Der Standort des geplanten Bundesasylzentrums Rümlang liegt in der kantonalen Landwirtschaftszone und damit in einer Nichtbauzone. Das bisher an diesem Ort bestehende, militärisch genutzte "Camp Haselbach" ist auf drei Seiten von Wald umgeben. Das dem Areal am nächsten gelegene Gebäude (der Bauernhof Frobüel) ist Luftlinie 300 Meter entfernt und durch den Wald vom Standort des Asylzentrums getrennt. Der Bauernhof Müllirain befindet sich in einer Distanz von 400 Metern über offenes Gelände. Die nächstgelegene Bauzone (Zone für öffentliche Nutzung) ist Luftlinie etwas mehr als 800 Meter entfernt, über die Zufahrtsstrasse 1.1 km. Der Projektperimeter für die

Errichtung des Bundesasylzentrums befindet sich entsprechend weder direkt anschliessend an eine Bauzone noch in der tatsächlichen Nähe von bestehenden Bauten. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass es sich beim Projektperimeter nicht um ein bisher unbebautes Gebiet handelt, das neu überbaut werden soll. Vielmehr ist das Gebiet bereits heute rechtmässig überbaut und wird militärisch genutzt. Zudem umfasst der Projektperimeter lediglich einen Teil des bisher überbauten Areals. Die Plangenehmigung ermöglicht damit keine zusätzliche Streubauweise, vielmehr wird ein bereits bebautes Gebiet (teilweise) neu genutzt, wobei gewisse Gebäude weiterverwendet, andere abgebaut und durch neue ersetzt werden. Das Projekt bewirkt in diesem Sinne keine Aufweichung der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, da es nicht eine Überbauung in einem freigebliebenen Umfeld ermöglicht (vgl. BGE 124 II 391 E. 3a). Deshalb wird mit dem Bauprojekt keine unzulässige Kleinbauzone im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts geschaffen.

E. 5.3.2

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Errichtung eines dritten Bundesasylzentrums im Kanton Zürich besteht. Das Vorgehen beruht auf der gemeinsamen Erklärung der zweiten nationalen Asylkonferenz vom 28. März 2014, an der Bund, Kantone, Gemeinde- und Städteverband teilnahmen. In der Asylregion Zürich müssen gemäss der Erklärung 870 Unterbringungsplätze und die erforderlichen Arbeitsplätze in Bundesasylzentren zur Verfügung stehen. Heute bestehen zwei Bundesasylzentren mit je 360 Schlafplätzen, jeweils eines in der Stadt Zürich und in Embrach. Das Bundesasylzentrum Rümlang soll mit 150 Schlafplätzen und den notwendigen Arbeitsplätzen die noch fehlenden Unterbringungsplätze ermöglichen. Im Sachplan Asyl nach Art. 13 RPG und Art. 95a Abs. 4 AsylG wurden die raumplanerischen Interessen in einer Grobplanung koordiniert. Aufgrund der hohen Asylzahlen besteht ein zeitlicher Druck, die notwendigen Unterbringungskapazitäten möglichst zeitnah zur Verfügung zu stellen. In dieser Hinsicht hat der vorgesehene Standort den Vorteil, dass er sich bereits im Eigentum des Bundes befindet und kurzfristig baulich angepasst werden kann. Schliesslich ist auch die Weiternutzung eines Teils der bereits bestehenden Bausubstanz ökologisch und wirtschaftlich sinnvoll. Dass die beiden bereits bestehenden Bundesasylzentren in Bauzonen liegen, ist demgegenüber entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers nicht ausschlaggebend, da wie dargelegt nicht notwendig ist, dass ein Standort ausserhalb der Bauzonen erforderlich im Sinne von Art. 24 Bst. a RPG ist.

E. 5.3.3

Die Auswirkungen der Plangenehmigung auf den Raum halten sich demgegenüber in Grenzen: Der Standort ist wie dargelegt bereits überbaut, eine Erweiterung des bebauten Gebiets findet durch die Nutzung als Bundesasylzentrum nicht statt. Im Gegenteil beschränkt sich der Projektperimeter auf einen Teil des heute bebauten Gebiets, was den Rückbau der weiteren Gebäude ermöglicht (auch wenn dies nicht Teil der angefochtenen Plangenehmigung ist). Eine schleichende Erweiterung des bebauten Gebiets ist aufgrund des spezifischen Zwecks der geplanten Bauten als Bundesasylzentrum nicht zu befürchten.

E. 5.3.4

Insgesamt führt die vorliegende Plangenehmigung nicht zu einer Erweiterung des bebauten Gebiets. Entsprechend wird keine unzulässige Kleinbauzone geschaffen. Die Plangenehmigung beruht damit auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung und

widerspricht nicht dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Die Plangenehmigung verstösst somit nicht gegen das Raumplanungsrecht.

E. 6.1

Zu prüfen ist weiter die Rüge des Beschwerdeführers, die Plangenehmigung sehe eine unzulässige Unterschreitung des Waldabstands vor.

E. 6.2.1

Der Bund sorgt dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann (Art. 77 Abs. 1 BV). Bauten und Anlagen sind in Waldesnähe nur zulässig, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen (Art. 17 Abs. 1 WaG). Art. 17 Abs. 1 WaG ist eine direkt anwendbare Norm des Bundesrechts (vgl. z.B. Urteil des BGer 1C_388/2021 vom 17. August 2022 E. 3.1). Die Kantone schreiben einen angemessenen Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand vor. Sie berücksichtigen dabei die Lage und die zu erwartende Höhe des Bestandes. Aus wichtigen Gründen können die zuständigen Behörden die Unterschreitung des Mindestabstands unter Auflagen und Bedingungen bewilligen (Art. 17 Abs. 2 und 3 WaG).

E. 6.2.2

Art. 77 BV und Art. 17 WaG haben zum Zweck, den Wald vor natürlicher oder menschlicher Zerstörung zu bewahren. Zudem soll der Waldabstand eine zweckmässige Bewirtschaftung und Erschliessung des Walds ermöglichen, den Wald vor Feuer schützen, sowie dem hohen ökologischen Wert des Waldrands Rechnung tragen. Als angemessen gilt der Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand, wenn er den Schutz dieser im öffentlichen Interesse liegenden Zwecke gewährleistet, welche durch eine zu enge Nachbarschaft von Bauten und Anlagen zum Wald beeinträchtigt würden (vgl. z.B. Urteile des BGer 1C_388/2021 vom 17. August 2022 E. 3.1 und 1C_77/2021 vom 25. Mai 2021 E. 5.1.1).

E. 6.2.3

Nach § 66 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH, LS 700.1) setzt der Zonenplan im Bauzonengebiet Waldabstandslinien fest. Die Linien sind in einem Abstand von 30 Meter von der Waldgrenze festzusetzen; bei kleinen Waldparzellen oder bei besonderen örtlichen Verhältnissen können sie näher an oder weiter von der Waldgrenze gezogen werden. Nach § 262 PBG/ZH dürfen Gebäude die im Zonenplan festgelegte Waldabstandslinie nicht überschreiten; ausserhalb des Bauzonengebiets beträgt der Abstand von der forstrechtlichen Waldgrenze 30 Meter. Ausgenommen sind unterirdische Bauten und Gebäudeteile sowie Anlagen. Im Übrigen gelten für Bauten und Anlagen im Abstandsbereich die Vorschriften des Forstpolizeirechts. Nach § 220 Abs. 1 PBG/ZH ist im Einzelfall von Bauvorschriften zu befreien, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint. Gemäss § 3 der Kantonalen Waldverordnung vom 28. Oktober 1998 des Kantons Zürich (KWaV/ZH; LS 921.11) sind Bauten und Anlagen innerhalb der Waldabstandslinie oder bei deren Fehlen innerhalb eines Waldabstands von 15 Metern bewilligungspflichtig. Die Abteilung Wald nimmt zu Neu- und Umbauten Stellung, die innerhalb eines Waldabstands von 15 Metern geplant sind (Ziff. 1.3 des Anhangs zur Bauverfahrensordnung vom 3. Dezember 1997, BVV/ZH, LS 700.6).

E. 6.2.4

Bei der Beurteilung einer Unterschreitung des Waldabstands gemäss Art. 17 WaG und den darauf aufbauenden kantonalen Vorschriften ist in Bundesleitverfahren wie dem vorliegenden im Sinne des Koordinationsgebots vorzugehen. Es ist keine kantonale Bewilligung erforderlich; das kantonale Recht ist jedoch bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen (Art. 95a Abs. 3 AsylG). Zudem ist die kantonale Fachstelle einzubeziehen (hier das Amt für Landschaft und Kultur, Abteilung Wald, des Kantons Zürich). Für eine Unterschreitung des Waldabstands müssen die Gründe dargelegt und eine Interessenabwägung durchgeführt werden. Auf jeden Fall dürfen die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigt werden (vgl. Urteil des BVGer A-3228/2020 vom 17. Juni 2021 E. 7.4.2). Die zuständige Behörde für die Bewilligung ist die Vorinstanz als für die Plangenehmigung zuständige Behörde (Art. 95a Abs. 1 und 2 AsylG).

E. 6.3.1

Der Standort des geplanten Bundesasylzentrums liegt in der Landwirtschaftszone und somit nicht in einer Bauzone. Kantonale Waldabstandslinien sind deshalb keine festgesetzt. Der vorgeschriebene Waldabstand beträgt 30 Meter; ausgenommen davon sind unter anderem Anlagen. Der reduzierte Waldabstand, ab dem nach kantonalem Recht eine Bewilligung erforderlich ist, beträgt 15 Meter. 15 Meter ist auch der Waldabstand, den das Bundesgericht als Mindestabstand bezeichnet, der in der Regel nicht unterschritten werden sollte (Urteile des BGer 1C_388/2021 vom 17. August 2022 E. 3.1 und 1C_415/2014 vom 1. Oktober 2015 E. 2.1).

E. 6.3.2

Bezüglich Waldabstand sind hier drei Bereiche zu beurteilen. Die beiden geplanten Neubauten (mit den Bezeichnungen ST und LT), die zwei bereits bestehenden Bauten HP/HT und HU (neue Bezeichnungen ET und KH), deren Sanierung und Weiternutzung geplant ist, sowie der Zaun, der bisher die militärische Anlage umgab und der teilweise erneuert werden soll.

E. 6.3.3

In grundsätzlicher Hinsicht ist vorab darauf zu verweisen, dass an der zeitnahen Errichtung eines dritten Bundesasylzentrums im Kanton Zürich ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht und der vorgesehene Projektperimeter für dessen Erstellung geeignet ist (vgl. E. 5.3.2). Wie der Beschwerdeführer zu Recht ausführt, könnte das Bundesasylzentrum unter Beachtung eines Waldabstands von 30 Metern erstellt werden, wenn der Projektperimeter vergrössert und auf das ganze bisher militärisch genutzte Areal ausgedehnt würde. Dem ist jedoch gegenüberzustellen, dass die Weiternutzung der beiden Gebäude ET und KH - die den Abstand von 30 Metern nicht einhalten und in einem solchen Szenario abgerissen werden müssten - ökologisch und wirtschaftlich sinnvoller ist als die Erstellung neuer Gebäude andernorts auf dem Areal. Dieses Vorgehen kommt der gesetzgeberischen Vorgabe nach, wonach bei der Errichtung von Bundesasylzentren die Grundsätze der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit zu beachten sind (Art. 24 Abs. 1 AsylG). Zudem entspricht der Umstand, dass nur ein Teil des bisher überbauten Geländes überbaut bleiben soll, den Vorgaben einer haushälterischen Nutzung des Bodens (vgl. Art. 75 Abs. 1 BV). Es sprechen damit gewichtige öffentliche Interessen für die Beschränkung des Bundesasylzentrums auf den vorgesehenen Projektperimeter.

E. 6.3.4

Das neu zu errichtende Gebäude LT unterschreitet den Waldabstand von 30 Metern entlang einer seiner Fassaden um ca. einen Meter. Das zweite neu zu erstellende Gebäude ST schliesst in einem rechten Winkel an das bereits bestehende Gebäude ET an und unterschreitet deshalb den Waldabstand von 30 Metern um ca. 8 Meter. Beide Gebäude halten den Waldabstand von 30 Metern grösstenteils und den reduzierten Waldabstand von 15 Metern vollständig ein. Die zwei Neubauten sind so angeordnet, dass die beiden bereits bestehenden Gebäude ET und KH weiter genutzt werden können und insgesamt ein sinnvoll nutzbarer Raum mit einem Innenhof entsteht. Die lediglich geringen Unterschreitungen des Waldabstands von 30 Metern durch die zwei Neubauten sind damit von untergeordneter Tragweite.

E. 6.3.5

Das Gebäude KH steht vollständig innerhalb des Waldabstandes von 30 Metern und hält zudem den reduzierten Waldabstand von 15 Metern teilweise nicht ein. Sein minimaler Abstand zum Wald beträgt 11 Meter. Das Gebäude wird jedoch entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers nicht umgebaut, sondern lediglich saniert. Es soll künftig als Kinderspielzimmer verwendet werden. Da es bisher als Aufenthalts- und Spielraum für Soldaten benutzt wurde, ist weder eine Nutzungsintensivierung noch eine Verschlechterung für die Situation des Waldes zu erwarten. Das gleiche gilt für das Gebäude ET, das zu einem grossen Teil innerhalb des Waldabstandes von 15 Metern steht und zudem an einer Stelle den reduzierten Waldabstand von 15 Metern unterschreitet. Dieses soll weiterhin als Verpflegungsgebäude verwendet werden. Auch bezüglich dieses Gebäudes ist keine Umnutzung geplant und keine Nutzungsintensivierung zu erwarten, weshalb sich die Situation für den Wald nicht verschlechtert. Der Kanton Zürich sieht entsprechend in den Plänen für das Gebäude keine forstrechtlich bewilligungspflichtige Nutzungsänderung. Das BAFU stützt diese Einschätzung.

E. 6.3.6

Der bereits heute bestehende Zaun, der gemäss Projekt erneuert werden soll, hat insbesondere im Osten des Geländes nur einen Abstand von wenigen Metern zum Wald. Es handelt sich bei dem Zaun um eine Anlage; als solche ist er vom kantonalrechtlich vorgeschriebenen Waldabstand von 30 Metern ausgenommen (§ 262 Abs. 2 PBG). Als Anlage wäre er auf kantonaler Ebene jedoch bewilligungspflichtig, weil er innerhalb eines Waldabstands von 15 Metern liegt. Es ist unbestritten, dass der Zaun die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes aufgrund seiner Nähe zum Waldrand einschränkt. Grundlegend für die Beurteilung ist jedoch, dass bereits heute ein Zaun an dieser Stelle steht, der lediglich erneuert werden soll. Gemäss BAFU ist der Zaun zwar einschränkend für die Waldbewirtschaftung, ein neuer Zaun ist aber tragbar, da damit keine Verschlechterung der Situation des Waldabstands einhergeht. Auch das zuständige kantonale Amt stimmt der Sanierung des Zauns mit dem bisherigen Verlauf zu. Durch Auflagen in der angefochtenen Verfügung ist sichergestellt, dass der neue Zaun nicht höher sein oder näher an den Wald gebaut werden darf als der bisherige Zaun. Der geringe Waldabstand verunmöglicht damit nicht grundsätzlich eine zweckmässige Bewirtschaftung des Waldes. Im Rahmen der Interessenabwägung ist den entgegengesetzten öffentlichen Interessen aber über das absolute Minimum hinaus soweit möglich Rechnung zu tragen. Der Beschwerdegegner hat das öffentliche Interesse an der Einhaltung des Waldabstands deshalb möglichst umfassend zu berücksichtigen. An der östlichen Seite des Projektperimeters verläuft der Zaun direkt entlang des Weges zwischen dem Projektperimeter und dem Wald, während das auf dieser

Seite liegende Gebäude KH einen Waldabstand von immerhin 11 Metern aufweist. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, ob und inwiefern ein anderer Verlauf des Zauns mit einem grösseren Waldabstand näher beim Gebäude KH geprüft wurde. Das BAFU macht im Beschwerdeverfahren lediglich geltend, dass ein Erstellen des Zaunes näher beim Gebäude KH aufgrund des starken Gefälles schwierig zu bewerkstelligen wäre. Dem widerspricht der Beschwerdeführer; der Beschwerdegegner und die Vorinstanz äussern sich dazu nicht. Auf der Grundlage der Pläne ist nicht ersichtlich, ob es möglich ist, den Zaun zumindest streckenweise in einem grösseren Abstand zum Wald zu erstellen. Immerhin ist dem Gesuchsdossier zu entnehmen, dass in diesem Bereich keine Nutzflächen für das Bundesasylzentrum geplant sind. Der Beschwerdegegner hat deshalb zu prüfen, ob der Zaun auf der Ostseite des Geländes in grösserer Distanz zum Wald und näher beim Gebäude KH erstellt werden kann. Er ist im Sinne einer Auflage (Art. 17 Abs. 3 WaG) zu verpflichten, den Zaun - soweit er erneuert wird - auf der Ostseite des Areals so weit vom Wald entfernt zu erstellen, wie dies bau- und sicherheitstechnisch und ohne grössere Einschränkungen für den Betrieb des Bundesasylzentrums möglich ist. Diese Verpflichtung ist als zusätzliche Auflage in das Dispositiv der Plangenehmigung aufzunehmen.

E. 6.4

Insgesamt wird bei den Neubauten des geplanten Bundesasylzentrums der Waldabstand von 30 Metern zu einem grossen Teil, der reduzierte von 15 Metern vollständig eingehalten. Die beiden bestehenden Gebäude KH und ET, die den reduzierten Waldabstand unterschreiten, werden lediglich saniert und der Zaun wird erneuert, ohne dass er näher an den Wald rückt oder höher wird. Eine Verschlechterung für den Wald ergibt sich aus keiner dieser Massnahmen, was sowohl die Fachbehörde des Bundes als auch das zuständige kantonale Amt bestätigen. Eine Verletzung der Eigentumsgarantie ist darin ebenfalls nicht zu erblicken. Damit überwiegen die öffentlichen Interessen an der haushälterischen Nutzung des Bodens und der ökologisch indizierten Weiterverwendung von Bausubstanz und es liegen für die Unterschreitung des Waldabstands wichtige Gründe im Sinne von Art. 17 Abs. 3 WaG vor. Die kantonale Baubehörde sieht die Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung im Sinne von § 262 i.V.m. § 220 PBG/ZH als gegeben an. Die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes wird darüber hinaus mit dem Projekt nicht zusätzlich beeinträchtigt, womit auch Art. 17 Abs. 1 WaG Rechnung getragen wird. Die Interessenabwägung der Vorinstanz erweist sich im Ergebnis als rechtmässig und es liegt keine unzulässige Unterschreitung des Waldabstands vor.

E. 7

Die Beschwerde ist nach dem Gesagten im Hauptantrag abzuweisen. Mit dem Eventualantrag dringt der Beschwerdeführer insoweit teilweise durch, als die Plangenehmigung mit der folgenden Auflage zu ergänzen ist: "Der Zaun ist - soweit er erneuert wird - auf der Ostseite des Areals so weit vom Wald entfernt zu erstellen, wie dies bau- und sicherheitstechnisch und ohne grössere Einschränkungen des Betriebs des Bundesasylzentrums möglich ist".

E. 8.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer im Umfang eines Fünftels als obsiegend. Er hat daher die auf Fr. 2'000.- festzusetzenden Verfahrenskosten im Umfang von vier Fünfteln zu tragen (Fr. 1'600.-). Dieser Betrag ist dem vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.- zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 400.- ist

dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

E. 8.2

Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung ist zu verzichten, da nicht davon auszugehen ist, dass dem nicht vertretenen Beschwerdeführer aus der Einreichung der Beschwerde verhältnismässig hohe Kosten erwachsen sind (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Auch die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). (Dispositiv nächste Seite)

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