

ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE IV Nr. 0071/2017 vom 1. Juni 2017

ZH Baurekursgericht, 2017-06-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE IV Nr. 0071_2017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_IV_Nr.0071_2017)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE IV Nr. 0071/2017 du 1 juin 2017

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE IV Nr. 0071/2017 del 1 giugno 2017

Regeste

Die von der Gemeindeversammlung Turbenthal beschlossene Einzonung einer in der Reservezone gelegenen Fläche von knapp 10'000 qm in die Wohnzone WG 3/55 wurde von der kantonalen Baudirektion nicht genehmigt. Dies trotz bahnhofsnahe Lage und Vorliegen einer Baulücke inmitten des Bauzonengebiets. Die Baudirektion stützte sich dabei auf Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG in der revidierten Fassung vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014) sowie auf Art. 47 RPV. Den dagegen von zwei betroffenen Grundeigentümern erhobenen Rekurs wies das Baurekursgericht ab.

Erwägungen

E. 4

Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn: a. es sich für die Überbauung eignet; b. es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird; c. Kulturland damit nicht zerstückelt wird; d. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und e. damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

E. 4.1

Die Baudirektion stützt sich bei ihrer Nichtgenehmigungsentscheid auf Art. 15 RPG in der revidierten Fassung vom 15. Juni 2012, welche am 1. Mai 2014 in Kraft trat. Zuvor war die Teilrevision in der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 mit deutlicher Mehrheit und von allen Kantonen angenommen worden. Art. 15 RPG hält fest: "1 Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. 2 Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren. 3 Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen." R4.2016.00055 Seite 8

gen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.

E. 4.2

Der streitbetroffene Einzonungsbeschluss der Gemeindeversammlung Turbenthal datiert vom 3. Februar 2014, also noch vor der Inkraftsetzung des neu formulierten Art. 15 RPG am 1. Mai 2014. Der Nichtgenehmigungsbeschluss R4.2016.00055 Seite 9

schluss erging hingegen erst am 29. März 2016. Damit stellen sich, wie die Rekurrierenden zutreffend festhalten, übergangsrechtliche Fragen. Die Rekurrierenden vertreten die Auffassung, aufgrund dieser zeitlichen Abfolge spreche grundsätzlich nichts dagegen, im vorliegenden Fall noch die Kriterien der bisherigen Fassung des Raumplanungsgesetzes

anzuwenden. Das revidierte Raumplanungsgesetz beinhaltet in Art. 38a RPG ein rigides Übergangsregime (das im Kanton Zürich seit der bundesrätlichen Genehmigung des kantonalen Richtplans in der Sache selbst allerdings nicht mehr angewendet werden muss; vgl. nachfolgend Ziffer 5.1). Es soll vor allem Art. 15 RPG möglichst rasch zum Durchbruch verhelfen. Die Bestimmungen von Art 15 RPG sind direkt anwendbar und bedürfen keiner kantonalen Ausführungsgesetzgebung (BGE 142 II 509 S. 515). Im Lichte dieser Parameter ist die revidierte Fassung des Raumplanungsgesetzes, also auch Art. 15 RPG, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auf alle Einzonungen anwendbar, welche bis zum 1. Mai 2014 nicht rechtskräftig geworden sind (BGr 1C_197/2015 vom 2. Februar 2016, E. 2.4). Die Rekurrierenden bzw. die Gemeinde Turbenthal können sich also nicht darauf berufen, der Gemeindeversammlungsbeschluss sei bereits am 3. Februar 2014 ergangen. Auch wenn dieser nicht angefochten wurde, fehlte doch der für die Rechtskraft notwendige Genehmigungsbeschluss der Baudirektion.

E. 4.3

Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Genehmigungsbehörde bei der Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen einschliesslich Quartierplänen unbesehen ihrer grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (vgl. § 5 Abs. 1 PBG) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zurückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen zu berücksichtigen. Folglich darf das Ermessen der Genehmigungsbehörde nicht an die Stelle desjenigen der Planungsbehörde treten; ihre Lösung darf nicht eine andere ebenso vertretbare Lösung ersetzen. Die Genehmigungsbehörde hat viel-

R4.2016.00055
Seite 10

mehr nur dann korrigierend einzugreifen, wenn sich die kommunale Planung auf Grund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist, den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Nicht vorausgesetzt ist aber, dass die Planfestsetzung ohne sachliche Gründe getroffen wurde oder schlechthin unhaltbar ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen. Die Kognition der Genehmigungsbehörde unterscheidet sich demnach nicht von derjenigen der Rekursinstanz (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VB.2014.00077 vom 9. April 2015; BGr 1C_429/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2). Das Baurekursgericht prüft, ob die Genehmigungsbehörde, sofern die Festlegung nicht bereits als rechtsverletzend einzustufen ist, zu Recht in das planerische Ermessen der Gemeinde eingegriffen hat oder nicht. Erweist sich die kommunale planerische Massnahme als vertretbar, ist der Nichtgenehmigungsentscheid aufzuheben.

E. 5

Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen." Die Erfordernisse von Abs. 4 lit. a – e müssen zwingend kumulativ erfüllt sein (Heinz

Aemisegger/Samuel Kissling, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genève 2016, Art. 15, S. 298, Rz. 8). Die Änderungen im Raumplanungsgesetz hatten auch eine Teilrevision der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV) zur Folge. Zudem wurden im März 2014 der "Leitfaden Richtplanung" des Bundesamtes für Raumentwicklung (Leitfaden ARE) ergänzt und das Bundesamt verfasste in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz im Sinne von Art. 15 Abs. 5 RPG die "Technischen Richtlinien Bauzonen". Hingegen ist die kantonale Kulturlandinitiative, welche im Vorprüfungsverfahren ein grösseres Thema war, mittlerweile nicht mehr beachtlich. Deren Umsetzung wurde in der kantonalen Volksabstimmung vom 27. November 2016 abgelehnt. Schliesslich stünde die Lärmsituation nach der am 1. Februar 2015 in Kraft getretenen Revision der Lärmschutzverordnung einer Einzonung des Gebiets Müli-Grund nun grundsätzlich nicht mehr entgegen.

E. 5.1

Vorliegend geht es um eine Neueinzonung im Sinne von Art. 15 Abs. 4 RPG. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes will der Gesetzgeber die Zersiedelung und den Kulturlandverlust eindämmen, dies durch griffige Massnahmen im Sinne einer geordneten und nachhaltigen Raumentwicklung. Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. abis und Art. 8a RPG soll mit geeigneten Massnahmen der Richt- und Nutzungsplanung eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach Innen bewirkt werden. Dazu sollen vor allem die bestehenden Nutzungsreserven im bisherigen Baugebiet besser und konsequenter genutzt werden (vgl. Leitfaden ARE, S. 13 ff.). Der kantonale Richtplan, welchen der Kantonsrat am 18. März 2014 festsetzte und der Bundesrat am 29. April 2015 genehmigte, soll als zentrales Koordinations- und Steuerungsinstrument künftig vermehrt und schwerewichtig die Siedlungsentwicklung in den jeweiligen Kantonen steuern (Bundesrätliche Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010, S. 1056). R4.2016.00055 Seite 11

Massgebend ist zudem der regionale Richtplan Winterthur und Umgebung, der vom Regierungsrat am 9. November 2016 festgesetzt und in der Zwischenzeit mit Ausnahme eines vorliegend nicht interessierenden Teils rechtskräftig ist.

E. 5.2

Wie der bereits zitierte Wortlaut von Art. 15 RPG unmissverständlich zeigt, sind die Bauzonen gemeindebezogen für einen voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren festzulegen und eine Neueinzonung ist nur zulässig, falls mit der Mobilisierung der vorhandenen inneren Nutzungsreserven dieser Bedarf nicht gedeckt werden kann. Innere Nutzungsreserven sind einerseits unüberbaute Flächen innerhalb der Bauzonen. Andererseits gehören dazu auch Gebiete, in welchen nach der geltenden Nutzungsplanung eine dichtere bzw. bessere Nutzung zulässig oder gar sachlich geboten wäre. Unter diesem Aspekt sind auch die in der Region vorhandenen Industriebrachen zu berücksichtigen. Dieses gesamte Nutzungspotential ist konsequent auszuschöpfen. Nicht zu den inneren Nutzungsreserven zählen unüberbaute Freiflächen wie Spielplätze oder Freihaltebereiche (Aemisegger/Kissling, a.a.O, S. 346, Rz. 98). 6.1. Gemäss Art. 47 RPV ist die kommunale Planungsbehörde verpflichtet, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht darüber zu erstatten, wie ihre Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes sowie den Richtplan

berücksichtigen. Zudem hat sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, vor allem der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung zu tragen (Abs. 1). Insbesondere hat die kommunale Behörde darzulegen, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen vorhanden sind und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlicher Reihenfolge ergriffen würden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen (Abs. 2). Nach Auffassung der Baudirektion hat der von der Gemeinde verfasste Erläuterungsbericht den Nachweis der Innenentwicklung im Sinne von Art. 15 R4.2016.00055 Seite 12

Abs. 4 lit. b RPG, welcher für eine Einzonung unabdingbar sei, nicht im erforderlichen Umfang erbracht. 6.2. Der von der Gemeinde Turbenthal im Sinne von Art. 47 RPV erstellte Bericht (act. 6.7) war Bestandteil der öffentlichen Auflage der am 3. Februar 2014 von der Gemeindeversammlung festgesetzten revidierten Bau- und Zonenordnung. Aufgrund der neuen rechtlichen Ausgangslage wurde der Erläuterungsbericht im Zuge des 2. Teilgenehmigungsverfahrens von der Gemeinde mit Datum vom 17. November 2015 substantiell ergänzt (act. 6.15). 6.3.1. Diesen Berichten lässt sich bezüglich der strittigen Reservezone Müli-Grund im Wesentlichen entnehmen, das Gebiet liege im Zentrum von Turbenthal und sei effizient erschlossen. Die Schliessung dieser Baulücke mit einer Wohn- und Gewerbezone WG3 55 % liege im Interesse einer abgerundeten Entwicklung des Siedlungsgebiets von Turbenthal. Die neu eingezone Fläche umfasse rund 1,1 ha. Mit der vorgesehenen Wohn- und Gewerbezone, welche eine Mindestausnutzungsziffer von 45 % enthalte, werde eine Kapazität für rund 90 Einwohner und etwa 40 Arbeitsplätze geschaffen. Mit der Gestaltungsplanpflicht werde die Erfüllung der qualitativen Aspekte sichergestellt. Der kantonale Richtplan gebe im Siedlungsbereich als Zielsetzung einen haushälterischen Umgang mit dem Boden sowie die Nutzung der bestehenden Infrastruktur vor. Mit der strittigen Einzonung würden diese Kriterien vollumfänglich erfüllt. Dasselbe gelte bezüglich der für den vorliegenden Handlungsraum "Landschaft unter Druck" relevanten Punkte. Der regionale Richtplan lege in Turbenthal ein regionales Zentrum fest, wobei im Umfeld des Bahnhofs eine hohe bauliche Dichte mit einer Baumassenziffer von im Minimum 2.5 m³/m², was einer Ausnutzungsziffer von ca. 50 % entspreche, angestrebt werde. Diese werde bei der strittigen Einzonung umgesetzt. In Turbenthal seien die Wohngebiete weitgehend stabil. Die dortigen typischen Merkmale seien hohe Anteile an Einfamilienhäusern und an Haushalten mit Schulkindern sowie ein relativ neuer Gebäudebestand. Eine Erweiterung der Nutzungskapazitäten werde erst langfristig möglich sein, nämlich wenn die Gebäude und ihre Bewohner ein gewisses Alter erreicht hätten. Mit einer Erhöhung der Ausnutzung oder sogar Mindestausnutzungsvorschriften wie in den meisten Zonen gemäss der re- R4.2016.00055 Seite 13

vidierten Bau- und Zonenordnung liessen sich also kaum zusätzliche Flächen für neue Bewohner bereitstellen. Ohnehin sei diese theoretische Kapazitätserhöhung im Sinne einer Innenentwicklung nur schwierig zu erreichen. Der bisherige Ausbaugrad der einzelnen Zonenkategorien in Turbenthal (Wohnzonen ■ 76.1 %, Mischzonen ■ 55.0 %, Arbeitszonen ■ 33.8 %) entspreche dem Mittel vieler vergleichbarer Gemeinden im Kanton und auch demjenigen des Kantons selbst. Mit der beabsichtigten Einzonung werde dieser Ausbaugrad noch angehoben. Zur Mobilisierung der Reserven in den bestehenden Bauzonen sei die Mindestausnutzung eingeführt worden. Bei künftigen Gestaltungsplänen werde die Gemeinde dafür sorgen, dass die bauliche Verdichtung angemessen berücksichtigt werde. 6.3.2. Damit hat die Gemeinde Turbenthal im Sinne einer

allgemeinen Gesamt- schau dargelegt, dass sie die zahlreichen Vorgaben der kantonalen und re- gionalen Richtplanung grossmehrheitlich umsetzen will, was im Ergebnis denn auch grösstenteils zur Genehmigung ihrer revidierten Bau- und Zo- nenordnung durch die Baudirektion geführt hat. 6.4. Bezüglich des Gebiets Müli-Grund erweist sich die Berichterstattung im Sinne von Art. 47 RPV jedoch als lückenhaft, indem in keiner Weise darge- legt wird, welche Nutzungsreserven quantitativ in den Bauzonen bestehen und was für Massnahmen in welcher Abfolge die Gemeinde ergreifen will, um die dort vorhandenen Reserven zu mobilisieren bzw. überbauen zu las- sen. Mit ihren Hinweisen auf die online publizierte Statistiken des kantona- len Amtes für Raumentwicklung, die in der revidierten Bau- und Zonenord- nung neu festgelegten Mindestausnützungsziffern sowie auf die Schwierig- keiten, diese Reserven aufgrund der konkreten Überbauungssituation in- nerhalb des aktuellen Planungshorizonts tatsächlich realisieren zu können, wird nicht rechtsgenügend aufgezeigt, dass alle gesetzlichen Vorausset- zungen für die strittige Einzonung erfüllt seien. Insbesondere fehlt eine quantitative Ermittlung sowohl des Bauzonenbe- darfs für die nächsten 15 Jahre (Art. 15 Abs. 1 RPG) als auch der vorhan- denen inneren Nutzungsreserven (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG) durch die Ge- meinde. Mit dem Einwand, die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven sei schwierig zu realisieren, weil die Grundeigentümer nicht zur Überbau- R4.2016.00055 Seite 14

ung bzw. Verdichtung verpflichtet werden könnten, kann sich die Gemeinde einer konkreten Berechnung im Sinne von Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG nicht entziehen. Der Bundesgesetzgeber war sich der Problematik der Verfügbarkeit und Realisierbarkeit solcher inneren Reserven innerhalb des Zeithorizonts von 15 Jahren durchaus bewusst und hat den Planungsbe- hörden mit den bereits erwähnten "Leitfaden ARE" und den "Technischen Richtlinien Bauzonen" entsprechende Hilfsmittel zur Verfügung gestellt (vgl. zudem: Aemisegger/Kissling, a.a.O, S. 347, Rz. 100 mit Hinweisen). Auf diesen Vorgaben basiert auch das Kreisschreiben der Baudirektion Kanton Zürich vom 4. Mai 2015 mit dem Titel "Umsetzung kantonalen Richtplan: Anforderungen an die Richt- und Nutzungsplanung. Der Kanton stellt den Gemeinden zudem eigene Merkblätter, Richtlinien und Statistiken zur Ver- fügung, damit diese u.a. die gesetzlich vorgeschriebenen Berechnungen im genannten Sinne durchführen können. Es ist jedoch nicht Aufgabe der kan- tonalen Genehmigungsbehörde bzw. ihrer Ämter oder gar der Rechtmittel- behörden, diese Nutzungsreserven anstelle der Gemeinden, welche in die- ser Frage ohnehin über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen, selbst zu ermitteln. Folglich hat die Gemeinde Turbenthal nicht nachgewiesen, ob die für die Zulässigkeit der Einzonung der Reservezone Müli-Grund zwingend not- wendige gesetzliche Voraussetzung von Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG erfüllt ist, was konsequenter- und richtigerweise zur angefochtenen Nichtgenehmigung führte.

E. 7

Zusammenfassend ist der Rekurs vollumfänglich abzuweisen. [...] R4.2016.00055 Seite 15