

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00365 vom 9. Februar 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-02-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00365

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00365 du 9 février 2001

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00365 del 9 febbraio 2001

Regeste

Quartierplan (Genehmigungsverfahren) | Nichtgenehmigung eines Quartierplans in einer Flughafenanrainergemeinde infolge der Lärmbelastung: Kognition des Verwaltungsgerichts: Die nach kantonalem Recht beschränkte Kognition wird durch das Raumplanungsgesetz zu einer Ermessenskontrolle erweitert, wobei sich das Gericht eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung regierungsrätlicher Genehmigungsbeschlüsse auferlegt (E. 2a). Anhörung einer Gemeinde im Genehmigungsverfahren: Wegen ihrer Autonomie in Fragen der Nutzungsplanung und infolge ihrer Aufgabe, im Quartierplanverfahren die unterschiedlichen Interessen auszugleichen, ist eine Gemeinde vor einer Nichtgenehmigung anzuhören. Die Anhörung kann auch im Vorprüfungsverfahren erfolgen (E. 3a). Die vorliegend unterlassene Anhörung kann im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht nachgeholt werden. Weil aber zwischenzeitlich die Genehmigung wegen strengerer Lärmschutzvorschriften umso weniger in Frage kommt (dazu E. 4), erübrigt sich eine Anhörung in Bezug auf die früheren Vorschriften (E. 3b/c). Nichtgenehmigung: Da die anwendbaren (Lärm-)Planungswerte (gemäss BGE vom 8.12.2000 strenger als in der LSV-Fassung vom 12.4.2000) überschritten werden, kann der Quartierplan nicht genehmigt werden (E. 4a/b).

Erwägungen

E. 3

Der Regierungsrat hat die Nichtgenehmigung des Quartierplans beschlossen, ohne vorgängig die Beschwerdeführerin anzuhören. Die Beschwerdeführerin erblickt darin eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und beantragt eine Rückweisung an den Regierungsrat, damit dieser das Versäumte nachhole. a) Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist weder im VRG noch im PBG ausdrücklich geregelt. Er richtet sich daher nach den Anforderungen gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) bzw. gemäss der bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 4 aBV. Allgemein dient der Anspruch auf rechtliches Gehör einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 8 N. 2). Im Verfahren der Genehmigung von Nutzungsplanungen haben die Grundeigentümer nach der Praxis Anspruch darauf, von der Genehmigungsbehörde angehört zu werden, wenn diese Änderungen der Pläne ins Auge fasst bzw. wenn der Nichtgenehmigungsentscheid den neu zu treffenden kommunalen Planungsentscheid in erheblicher Weise präjudiziert (Haller/Karlen, Rz. 425; BGE 106 Ia 76 E. 3, 104 Ia 65). Zur Frage, ob auch die Gemeinde einen entsprechenden Anhörungsanspruch hat, gibt es kaum

publizierte Entscheide. Zwar anerkennt die Rechtsprechung wie einleitend erwähnt ein Beschwerderecht der Gemeinde in Quartierplanangelegenheiten. Daraus kann aber nicht ohne Weiteres ein Anspruch auf Anhörung im Genehmigungsverfahren abgeleitet werden. Dieses stellt ein aufsichtsrechtliches Verfahren dar, welches die Kohärenz der Raumplanung und die Beachtung des massgeblichen übergeordneten Rechts gewährleisten soll. In der Praxis wird ein Anhörungsrecht der Gemeinden im Aufsichtsverfahren eher verneint (RB 1986 Nr. 12; René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 81 B/I/a/2). In BGE 108 Ia 188 führte das Bundesgericht aus, Art. 4 aBV auferlege der Aufsichtsbehörde "natürlich" nicht die Pflicht, die untergeordnete Behörde zu den Motiven des kontrollierten Rechtsaktes anzuhören, wenn diese offenkundig seien (E. 2a S. 192). Ob dieser Entscheid auf die Genehmigung von Nutzungsplanungen übertragbar ist, erscheint immerhin zweifelhaft. Zu berücksichtigen ist, dass den Gemeinden in Fragen der Nutzungsplanung eine gewisse Autonomie zukommt; bei Quartierplänen tritt hinzu, dass sie auch als Quartierplanbehörde den zwischen den Grundeigentümern erreichten Interessenausgleich verteidigen kann und in diesem (beschränkten) Sinn die Grundeigentümer vertritt. Es rechtfertigt sich daher, einen Anspruch der Gemeinde darauf, vor einer Nichtgenehmigung von Nutzungsplänen angehört zu werden, grundsätzlich zu bejahen. Im Kanton Zürich geht der Genehmigung von Nutzungsplänen aller Art in der Regel ein informelles Vorprüfungsverfahren durch die Baudirektion bzw. das Amt für Raumordnung und Vermessung voraus, in welchem die Gemeinden auf Gründe, die einer Genehmigung im Wege stehen könnten, hingewiesen werden. Das gibt ihnen Gelegenheit, Entscheide, an denen sie trotz in Aussicht gestellter Nichtgenehmigung festhalten, zusätzlich zu begründen. Will die kantonale Behörde aus anderen als bereits im Vorprüfungsverfahren geltend gemachten Gründen eine Nichtgenehmigung aussprechen, werden die Gemeinden überdies zusätzlich angehört. Mit diesem Vorgehen wird der Anspruch auf rechtliches Gehör ausreichend gewahrt. b) Vorliegend anerkennt die Beschwerdeführerin, dass die Baudirektion am 7. Oktober 1999 die Flughafengemeinden in einem Kreisschreiben darauf hingewiesen hat, dass bei Nichteinhaltung der Planungswerte in Quartierplänen dem Regierungsrat eine Nichtgenehmigung beantragt werden müsse. Die Beschwerdeführerin hält jedoch ihren Anspruch auf rechtliches Gehör deswegen für verletzt, weil sich die massgeblichen Beurteilungsgrundlagen seit jenem Kreisschreiben durch die vom Bundesrat am 12. April 2000 neu festgesetzten Lärmgrenzwerte verändert hätten. Dies habe zu einer Reduktion der lärmbelasteten Gebiete (gemeint ist wohl: der Gebiete mit Grenzwertüberschreitungen) geführt. Der Regierungsrat habe gestützt auf die neuen LSV-Grenzwerte provisorische Berechnungen angestellt, zu denen sich die Beschwerdeführerin nicht äussern könne. Die Kritik der Beschwerdeführerin ist berechtigt. Soll eine Nichtgenehmigung auf Grundlagen gestützt werden, die sich seit der Vorprüfung verändert haben, so ist es wie dargelegt grundsätzlich geboten, zur Wahrung des rechtlichen Gehörs die Gemeinde nochmals anzuhören. So ist der Kanton denn auch im Fall der Gemeinde Glattfelden vorgegangen, worauf die Beschwerdeführerin zu Recht hinweist (vgl. act. 5/3-5). c) Die Praxis lässt – trotz Kritik der Lehre – die sogenannte Heilung von Verletzungen des Gehörsanspruchs unter gewissen Voraussetzungen zu. Verlangt wird namentlich, dass die verfahrensökonomischen Überlegungen, die meist gegen eine Rückweisung und für die Heilung sprechen, die Interessen an einer Rückweisung überwiegen und dass die unterlassene Gehörsgewährung tatsächlich unter Ausschöpfung der vollen Kognition in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird,

welches eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz erlaubt (vgl. dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 48 ff., § 64 N. 4). Vorliegend ist allein umstritten, ob der Quartierplan die einschlägigen Lärmschutzvorschriften einhält oder nicht. Ermessensfragen stellen sich in diesem Zusammenhang nicht. Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist daher nicht kleiner als jene des Regierungsrates; überdies gebietet, wie vorne erwähnt, Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG auch dem Verwaltungsgericht eine Ermessenskontrolle. Damit kann die unterlassene Gehörgewährung im Beschwerdeverfahren vollumfänglich nachgeholt werden. Die von der Beschwerdeführerin gerügte Gehörsverletzung betrifft vor allem die Ergebnisse der vom Bundesrat am 12. April 2000 beschlossenen und auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzten Revision der Lärmschutz-Verordnung, mit welcher Belastungsgrenzwerte für den Lärm von zivilen Flugplätzen einschliesslich der Landesflughäfen festgesetzt wurden (AS 2000, 1388). Diese Grenzwerte liegen erheblich über jenen, welche die vom Bundesrat für die Ausarbeitung der Belastungsgrenzwerte eingesetzte Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten vorgeschlagen hatte (vgl. den 6. Teilbericht der Kommission vom September 1997 "Belastungsgrenzwerte für den Lärm von Landesflughäfen", Schriftenreihe Umwelt Nr. 296, BUWAL 1998). Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 8. Dezember 2000 (1A.282/1999 u.a.) über die zahlreichen gegen die verschiedenen Baukonzessionen für die 5. Ausbautappe des Flughafens Zürich-Kloten erhobenen Beschwerden entschieden. Dabei hat es unter anderem eine akzessorische Überprüfung der erwähnten neuen Belastungsgrenzwerte vorgenommen. Es gelangte zum Schluss, dass diese sich mit den Anforderungen des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), namentlich Art. 15 und 13 Abs. 2 USG, und auch mit Art. 74 BV nicht vereinbaren lassen, und erklärte sie für nicht anwendbar. Statt dessen sei auf die im 6. Teilbericht der Eidgenössischen Lärmschutz-Kommission vom September 1997 vorgelegten Belastungsgrenzwerte für den Lärm von Landesflughäfen abzustellen (E. 41 – 46, S. 147 ff., bes. S. 168 f.). Die Beschwerdeführerin hätte sich vor dem Regierungsrat zu den Konsequenzen äussern wollen, die sich aus den vom Bundesrat festgelegten neuen Belastungsgrenzwerten ergaben. Im Lichte des Urteils des Bundesgerichts vom 8. Dezember 2000 werden dieses Äusserungen hinfällig, da die von der Kommission vorgeschlagenen, nunmehr massgeblichen Grenzwerte in keinem Fall günstiger (für die Überbauung von Grundstücken) sind als die Grenzwerte, auf welche sich das Kreisschreiben der Baudirektion vom 7. Oktober 1999 bezog. Unter diesen Umständen käme eine Rückweisung an den Regierungsrat auf einen Verfahrensleerlauf hinaus, der durch keinerlei schützenswerte Interessen der Beschwerdeführerin gerechtfertigt wäre. Von einer Rückweisung der Angelegenheit ist daher abzusehen.

E. 4

a) Werden die Planungswerte in einer bestehenden, aber noch nicht erschlossenen Bauzone für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, überschritten, so sind sie gemäss Art. 24 Abs. 2 USG einer weniger lärmempfindlichen Nutzung zuzuführen, sofern nicht durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen im überwiegenden Teil dieser Zone die Planungswerte eingehalten werden können. Dieser Wortlaut bringt den Sinn der Bestimmung nur undeutlich zum Ausdruck. Wie Art. 30 LSV präziser festhält, geht es in Art. 24 Abs. 2 USG in erster Linie darum, dass bei einer Überschreitung der Planungswerte keine zusätzliche Erschliessung erlaubt ist. Ob durch eine Änderung der Zonenordnung eine weniger lärmempfindliche Nutzung zugelassen werden soll und kann, ist hingegen eine Frage der Nutzungsplanung, die nicht

nur aufgrund des Umweltrechts, sondern anhand aller massgeblichen Kriterien zu entscheiden ist (Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2000, Art. 24 N. 29 f.). "Nicht erschlossen" im Sinne von Art. 24 Abs. 2 USG und Art. 30 LSV ist eine Bauzone dann, wenn im Hinblick auf eine Überbauung noch wesentliche Elemente der gesetzlich verlangten Erschliessung (Art. 19 Abs. 1 RPG; § 236 PBG) ergänzt werden müssen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um die Grob- oder die Feinerschliessung handelt (BGE 123 II 337 E. 8; RB 1996 Nr. 90; VGr, 17. Juni 1998, URP 1998, S. 684 E. 4a). Die vorliegend zu beachtenden Planungswerte lauten gemäss dem erwähnten Bundesgerichtsurteil vom 8. Dezember 2000 (E. 43b S. 154) bzw. dem Bericht der Eidg. Lärmschutz-Kommission wie folgt: Planungswert L r in dB(A)

Empfindlichkeitsstufe	tags	nachts 1 II	55	50 2
/45 III	60	50 1	ausgedrückt als "Ein-Stunden-L eq " für 22-23,	

23-24 und 5-6 Uhr 2 für die erste Nachtstunde von 22-23 Uhr b) Gemäss Art. 36 Abs. 2 LSV werden künftige Änderungen der Lärmimmissionen bei der Ermittlung des Lärms berücksichtigt. Zu beachten sind namentlich Änderungen der Immissionen wegen der Erstellung neuer oder der Änderung oder Sanierung bestehender Anlagen, wenn die Projekte im Zeitpunkt der Ermittlung bereits öffentlich aufgelegt sind. Vorliegend geht es um die Beurteilung des Fluglärms in der Umgebung des Flughafens Zürich-Kloten, der gemäss den verschiedenen Baukonzessionen der 5. Ausbautappe in den nächsten Jahren erheblich erweitert wird. Diese Konzessionen sind nicht bloss aufgelegt, sondern bewilligt. Das Bundesgericht hat im Urteil vom 8. Dezember 2000 die gegen die Konzessionen gerichteten Beschwerden überwiegend abgewiesen. Soweit es sie gutgeheissen hat, steht das Urteil einer Verwirklichung des Ausbauprogramms jedenfalls nicht grundsätzlich entgegen. Massgeblich für die Beurteilung in tatsächlicher Hinsicht ist daher die Lärmbelastung, wie sie aufgrund der überarbeiteten Prognosen für den Flughafen nach Realisierung der

E. 5

Es besteht auch kein Anlass, den angefochtenen Beschluss aufzuheben und das Genehmigungsverfahren zu sistieren. Ein solcher Schritt wäre nur sinnvoll, wenn innert absehbarer Frist mit erheblichen Änderungen der massgeblichen Lärmbelastung zu rechnen wäre. Auch wenn die Staatsvertragsverhandlungen mit Deutschland betreffend den Überflug des süddeutschen Raumes noch im Gange sind und das neue Betriebsreglement des Flughafens nicht bekannt ist, bestehen keine hinreichenden Gründe für eine solche Annahme. Im Übrigen hat der Regierungsrat erklärt, die Genehmigungsfähigkeit des Quartierplans könne neu geprüft werden, sofern sich nach einer allfälligen Änderung des Betriebskonzepts eine neue Lärmsituation ergebe. Dem ist nichts beizufügen. ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. ...

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