

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00245 vom 21. März 2002

ZH Verwaltungsgericht, 2002-03-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2001.00245

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00245 du 21 mars 2002

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00245 del 21 marzo 2002

Regeste

Nutzungsplanung | Sulzer-Areal Oberwinterthur: Aufzoning und angeblich dadurch bedingter Mehrverkehr; Grundsatzvereinbarung zwischen Stadt und Grundeigentümern. 1. Art des Rechtsmittels im vorinstanzlichen Verfahren; Frist Anfechtung einer Festsetzung einer kommunalen Nutzungsplanung mit Gemeindebeschwerde bzw. mit planungsrechtlichem Rekurs: Rechtsgrundlagen (E. 2b). Die angefochtene Festsetzung wurde zunächst "gemeinderechtlich" und ca. 1 Monat später "planungsrechtlich" publiziert. Nach Treu und Glauben durften die Rekurrierenden davon ausgehen, dass die spätere planungsrechtliche Publikation für den Fristenlauf massgeblich war, unabhängig davon, ob ihre Legitimation sich nach der weiten Umschreibung gemäss Gemeindebeschwerde oder nach der engeren Umschreibung gemäss planungsrechtlichem Rekurs richtet. Keine Verspätung (E. 2d/e). 2. Planungsrechtlicher Rekurs Legitimation im Allgemeinen (E. 3b) und bei Verkehrszunahme im Besonderen (E. 3c), welche von Nachbarn ausserhalb des Planungsgebiets behauptet wird (E. 3e a.A.). Vorliegend haben die Nachbarn jedoch keine nachvollziehbare Prognose für eine Verkehrszunahme erbracht; Rekurslegitimation zu Recht verneint (E. 3e a.E.). - [Die nachfolgende Auseinandersetzung mit den Rügen erfolgt somit auf der Grundlage der Gemeindebeschwerde, wozu die Stimmberechtigung als Legitimation genügt.] 3. Grundsatzvereinbarung zwischen Stadt und Grundeigentümern Diese enthält keine nutzungsplanerischen Festlegungen, die in einem Nutzungsplan festzusetzen wären (E. 4c). 4. Erschliessung Zusammenhang zwischen Nutzungs- und Erschliessungsplanung (E. 5b). Das fragliche Gebiet ist im Sinn des RPG weitgehend überbaut und strassenmässig erschlossen (E. 5c). Die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (öV) - als kantonrechtliche Voraussetzung - muss nicht bereits im Planungsstadium vorliegen (E. 6b). Die realisierte und geplante Anbindung an den öV genügt aus heutiger Sicht (E. 6c). 5. Bericht zur Ortsplanrevision Dieser gehört nicht zu den auflagepflichtigen Plänen (E. 7).

Erwägungen

E. 3

Grundsatzvereinbarung zwischen Stadt und Grundeigentümern Diese enthält keine nutzungsplanerischen Festlegungen, die in einem Nutzungsplan festzusetzen wären (E. 4c).

E. 4

Erschliessung Zusammenhang zwischen Nutzungs- und Erschliessungsplanung (E. 5b). Das fragliche Gebiet ist im Sinn des RPG weitgehend überbaut und strassenmässig erschlossen (E. 5c). Die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (öV) - als kantonrechtliche Voraussetzung - muss nicht bereits im Planungsstadium vorliegen (E. 6b). Die realisierte

und geplante Anbindung an den öV genügt aus heutiger Sicht (E. 6c).

E. 5

Bericht zur Ortsplanrevision Dieser gehört nicht zu den auflagepflichtigen Plänen (E. 7).
Stichworte: ERSCHLIESSUNG (ANFORDERUNGEN, DURCHFÜHRUNG, FINANZIERUNG) ERSCHLIESSUNG (ANFORDERUNGEN, DURCHFÜHRUNG, FINANZIERUNG) FRIST/-EN GEMEINDEBESCHWERDE LEGITIMATION NACHBARLEGITIMATION RAHMENNUTZUNGSPLÄNE REKURS REKURSFRIST SULZER-AREAL VEREINBARUNG VERKEHR (INKL. STRASSENRECHT, WANDERWEGE) WINTERTHUR Rechtsnormen: § 151 lit. I GemeindeG § 7 PBG § 90 Abs. I PBG § 91 PBG § 338a PBG Art. 4 lit. III RPG Art. 15 RPG Art. 47 RPV
Publikationen: RB 2002 Nr. 74 S. 174 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 I. Am 2./3. Oktober 2000 setzte der Grosse Gemeinderat Winterthur eine neue Bau- und Zonenordnung fest und wies dabei einen Teil des Sulzer-Areals in Oberwinterthur von der bisherigen Industriezone I3 der Industriezone I2 sowie der Zentrumszone Z3 zu (Disp.-Ziff. 1). Gleichzeitig nahm der Rat in zustimmendem Sinn Vormerk von einer Grundsatzvereinbarung zwischen dem Stadtrat Winterthur und dem Sulzer-Konzern über die Entwicklung des fraglichen Areals (Disp.-Ziff. 4). Sämtliche an der gleichen Sitzung gefassten Beschlüsse wurden am 12. Oktober 2000 im "Landboten" unter Ansetzung der Beschwerdefrist an den Bezirksrat sowie der Referendumsfrist veröffentlicht (gemeinderechtliche Publikation). Am 17. November 2000 erfolgte die Publikation der Nutzungsplanung im Amtsblatt des Kantons Zürich unter Ansetzung der Rekursfrist an die Baurekurskommission IV (planungsrechtliche Publikation). II. Gegen diese Nutzungsplanung erhoben X und 24 weitere im Bereich der Rychenbergstrasse in Winterthur wohnende Personen am 18. Dezember 2000 Rekurs und Gemeindebeschwerde bei der Baurekurskommission IV und beantragten, der angefochtene Beschluss sei insoweit aufzuheben, als im Gebiet Oberwinterthur/Grüze (nördlich der SBB-Linie ins Tösstal) anstelle der bisherigen Industriezone I3 die Zonen I2 und Z3 festgelegt worden seien. Die Planung sei zur Ergänzung und Verbesserung zurückzuweisen, das Gebiet sei neu und differenziert zu zonieren und die Grundsatzvereinbarung als Teil der Bau- und Zonenordnung zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Die Baurekurskommission IV lud die vier betroffenen Grundeigentümer, darunter die Sulzer Betriebsliegenschaften AG und die Sulzer Immobilien AG, als Mitbeteiligte im Verfahren bei. Am 19. Juli 2001 trat die Kommission auf den Rekurs mangels Legitimation der Rekurrierenden gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom

E. 7

September 1975 (PBG) nicht ein (Disp.-Ziff. I), hiess jedoch die Gemeindebeschwerde, zu welcher die Rechtsmittelkläger als Stimmberechtigte legitimiert seien, wegen Unzulässigkeit der Grundsatzvereinbarung teilweise gut (Disp.-Ziff. II Abs. 1) und lud den Grossen Gemeinderat Winterthur ein, den Festsetzungsbeschluss im Sinne der Erwägungen zu ergänzen (Disp.-Ziff. II Abs. 2). III. Gegen diesen Entscheid erhoben die Sulzer Betriebsliegenschaften AG und die Sulzer Immobilien AG am 2. August 2001 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, es sei mittels Vorentscheid festzustellen, dass auf die gemeinderechtliche Beschwerde zufolge Verspätung nicht einzutreten gewesen sei, dementsprechend (und eventualiter auch aus materiellen Gründen) sei der Entscheid der Baurekurskommission aufzuheben und der Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 3. Oktober 2000 zu bestätigen (VB.2001.00245). Angesichts der noch laufenden

Beschwerdefrist wurde das Vernehmlassungsverfahren vorerst nur hinsichtlich der Frage der Legitimation/Verspätung eröffnet. Die entsprechende Beschwerdeantwort der privaten Beschwerdegegner erging am 22. August 2001 und schloss auf Abweisung der Beschwerde. Die Stadt Winterthur liess sich dazu am 24. August 2001 vernehmen und beantragte die Gutheissung der Beschwerde. Die Baurekurskommission IV beantragte am 28. August 2001 die Abweisung des Rechtsmittels. Am 3. September 2001 erwog der Abteilungspräsident, dass das Verfahren mit einem Vorentscheid nicht verkürzt werden könne, und lud die Beschwerdeführenden ein, ihre Beschwerde bis zum Ablauf der Beschwerdefrist allenfalls zu ergänzen. Die Ergänzung der Beschwerdebegründung erfolgte am 18. September 2001. IV. Am 12. September 2001 erhob auch der Stadtrat Winterthur namens der Stadtgemeinde Beschwerde gegen den Rekursentscheid und beantragte, Disp.-Ziff. II des angefochtenen Entscheides sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass auf die Beschwerde der Stimmberechtigten infolge Verspätung nicht einzutreten gewesen wäre, eventualiter sei der Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 3. Oktober 2000 betreffend die Zuweisung zur Industriezone I2 und zur Zentrumszone Z3 in Oberwinterthur inklusive die zustimmende Vormerknahme vom Abschluss der Grundsatzvereinbarung über die Entwicklung des Sulzer-Areals Oberwinterthur vollumfänglich zu bestätigen (VB.2001.00296). V. Am 17. September 2001 wandten sich auch X und die weiteren Nachbarrekurrierenden gegen den Rekursentscheid mit dem Antrag, Disp.-Ziff. I des angefochtenen Entscheids sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass sie im Sinne von § 338a PBG zum planungsrechtlichen Rekurs legitimiert seien. Weiter sei Disp.-Ziff. II Abs. 2 des angefochtenen Entscheides aufzuheben und der Beschluss des Grossen Gemeinderats Winterthur vom 3. Oktober 2000 insoweit aufzuheben, als anstelle der bisherigen Industriezone I3 die Zonen I2 und Z3 festgesetzt worden sind. Bezüglich dieser Festlegungen sei die Planung zur Ergänzung und Verbesserung an den Grossen Gemeinderat zurückzuweisen mit der Anordnung, die im bisherigen Zonenplan vorgesehene Zone I3 gemäss den Vorgaben aus dem kantonalen Richtplan neu bzw. differenziert zu zonieren, indem die Neuzonierung auf die Erschliessungsplanung abgestimmt und etappiert werde (VB.2001.00297). VI. Am 9. Oktober 2001 vereinigte der Abteilungspräsident alle drei Beschwerdeverfahren, lud die Stadt Winterthur ein, den Beschluss des Grossen Gemeinderates über die Erhebung der Beschwerde VB.2001.00296 nachzureichen, und ersuchte die Baudirektion des Kantons Zürich, die streitbetroffene Festlegung zu genehmigen bzw. deren Genehmigung beim Regierungsrat einzuholen. Am 22. Oktober 2001 stimmte der Grosse Gemeinderat Winterthur der Beschwerdeerhebung durch den Stadtrat zu. Die Baudirektion genehmigte die strittige Planung am 5. November 2001. Im Vernehmlassungsverfahren verlangte die Baurekurskommission IV mit Eingabe vom 22. November 2001 die Abweisung der drei Beschwerden. X und die weiteren Nachbarn (im Folgenden Nachbarrekurrierende genannt), die Stadt Winterthur sowie die Sulzer Betriebsliegenschaften AG und die Sulzer Immobilien AG (im Folgenden Grundeigentümerinnen genannt) beantragten am 10. bzw. 11. Januar 2002 die Abweisung der jeweiligen gegnerischen Beschwerde. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. In formeller Hinsicht beantragte die Stadt Winterthur mit ihrer Beschwerde vom 12. September 2001, es sei ihr Gelegenheit einzuräumen, zu allfälligen Vernehmlassungen der Parteien Stellung zu nehmen. Das Verwaltungsgericht entscheidet in der Regel aufgrund eines einmaligen Schriftenwechsels. Da mit den Beschwerdeantworten im Verfahren VB.2001.00296 keine neuen Gesichtspunkte eingebracht wurden und die Stadt Winterthur sich zudem auch im Rahmen des Verfahrens VB.2001.00297 zum gegnerischen Standpunkt äussern konnte,

erübrigt sich vorliegend die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels. 2. a) Die Nachbarrekurrierenden haben ihr Rechtsmittel an die Baurekurskommission als Rekurs und Beschwerde bezeichnet und sich dabei einerseits auf die Legitimation gemäss § 338a PBG und andererseits auf diejenige gemäss § 151 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG) berufen. In ihrem Entscheid teilte die Rekursinstanz das Rechtsmittel ebenfalls auf, wobei sie auf den Rekurs mangels Legitimation nicht eintrat, die Gemeindebeschwerde hingegen teilweise guthiess. Strittig ist vorab die Frage, ob das als Gemeindebeschwerde bei der Baurekurskommission IV erhobene Rechtsmittel rechtzeitig erhoben wurde, namentlich ob die dafür geltende Rechtsmittelfrist mit der gemeinderechtlichen Publikation vom 12. Oktober 2000 oder erst mit der planungsrechtlichen Publikation vom 17. November 2000 ausgelöst wurde. b) Beschlüsse des Grossen Gemeinderates sind öffentlich bekannt zu machen (§ 106 GemeindeG). Gemeindebeschlüsse können von den Gemeindebehörden, von Stimmberechtigten und von denjenigen Personen, die ein rechtliches Interesse daran haben, durch Beschwerde beim Bezirksrat angefochten werden (§ 151 Abs. 1 GemeindeG). Als Beschwerdegründe können im Wesentlichen Rechtsverletzungen (Ziff. 1), Zwecküberschreitungen (Ziff. 2) und Mängel des Abstimmungsverfahrens (Ziff. 3) geltend gemacht werden. Nach § 88 Abs. 2 PBG sind alle Beschlüsse über Bau- und Zonenordnungen öffentlich bekannt zu machen. Die Veröffentlichung hat gleichzeitig im kantonalen Amtsblatt und in den üblichen Publikationsorganen der Gemeinde zu erfolgen (§ 6 Abs. 1 lit. a PBG). Wer durch den Beschluss berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat, kann ihn mit Rekurs bei der Baurekurskommission anfechten (§ 338a PBG). Mit dem Rekurs können alle Mängel des Verfahrens und der angefochtenen Anordnung geltend gemacht werden (§ 20 Abs. 1 VRG). Aus dieser Ordnung haben Lehre und Rechtsprechung abgeleitet, dass sich die Rekurslegitimation in kommunalen Nutzungsplanungsstreitigkeiten sowohl nach § 338a PBG als auch zugleich nach § 151 Abs. 1 GemeindeG richtet. Demnach sind zum Rekurs an die Baurekurskommission nicht nur Personen berechtigt, die durch die angefochtene Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung haben, sondern auch die Stimmberechtigten in der betreffenden Gemeinde. Das ergibt sich daraus, dass Nutzungsplanungsrekurse zugleich ein Anwendungsfall der Gemeindebeschwerde nach § 151 GemeindeG sind und der Gesetzgeber mit dem am 20. Mai 1984 eingefügten § 338a Abs. 1 PBG die sich bisher ausschliesslich nach § 151 GemeindeG richtende Legitimation nicht einschränken, sondern erweitern wollte (Hans Rudolf Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 153 N. 4.2; Simon Trippel, Gemeindebeschwerde und Gemeinderekurs im Kanton Zürich, Zürich 1988, S. 76; Tobias Jaag, Die Rechtsmittel des zürcherischen Gemeinderechts, ZBl 90/1989, S. 473; derselbe, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Rz. 1903; François Ruckstuhl, Der Rechtsschutz im zürcherischen Planungs- und Baurecht, ZBl 86/1985, S. 290; RRB 966/1984, ZR 85/1986 Nr. 2; RRB 2295/1985, BEZ 1985 Nr. 27; VGr, 2. März 2000, VB.2000.00055, <http://www.vgrzh.ch/rechtsprechung>). Planungsrechtliche Einwendungen sind daher unabhängig von der Grundlage der beanspruchten Legitimation im Rekursverfahren vor Baurekurskommission geltend zu machen. Wenn der Rekurrent allerdings seine Legitimation allein aus der Stimmberechtigung bezieht, überprüft die Rekursinstanz einen Nutzungsplan nur aufgrund der in § 151 GemeindeG zugelassenen Rügen, d.h. im Wesentlichen auf Rechtsverletzungen hin. Demgegenüber sind Mängel des Abstimmungsverfahrens grundsätzlich mit Gemeindebeschwerde gemäss § 151 Abs. 1 Ziff.

3 GemeindeG beim Bezirksrat zu rügen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 107 und 135). Werden gleichzeitig planungsrechtliche Einwendungen und Einwendungen betreffend das Abstimmungsverfahren erhoben, so geht das Rechtsmittel an die Baurekurskommission, welche das rechtmässige Zustandekommen des angefochtenen Entscheides vorfrageweise überprüft (Thalmann, § 153 N. 4.2).

c) Die Nachbarrekurrierenden machen vorab geltend, die gemeinderechtliche Publikation hätte nicht nur im "Landboten", sondern gemäss § 10 Abs. 3 VRG auch im kantonalen Amtsblatt erfolgen müssen, weshalb sich die Frist zur gemeinderechtlichen Anfechtung ohnehin erst ab der im Amtsblatt erfolgten planungsrechtlichen Publikation berechne. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Das Gemeindegesetz schreibt den Gemeinden das Publikationsmittel für die Veröffentlichung ihrer Beschlüsse nicht vor. In Frage kommen hauptsächlich lokale und regionale Zeitungen, gemeindeeigene Anzeiger oder das kantonale Amtsblatt (Thalmann, § 68a N. 2). Mit der Publikation des Gemeinderatsbeschlusses im "Landboten" hat die Stadt Winterthur ihre gemeinderechtliche Publikationspflicht grundsätzlich erfüllt. Ob sich aus § 10 Abs. 3 VRG allenfalls zusätzlich auch die Pflicht zur Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt ableiten lässt (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 10 N. 59), ist im vorliegenden Zusammenhang irrelevant. Diese Bestimmung gilt gemäss § 4 VRG ohnehin nur, soweit für ein spezifisches Verfahren keine abweichenden Vorschriften bestehen, was mit § 106 GemeindeG gerade der Fall ist.

d) Ob das Anfechtungsverfahren vor Baurekurskommission in allen Fällen als Zonenplanrekurs bezeichnet werden soll oder ob das Rechtsmittel dann, wenn die Rechtsmittelkläger ihre Legitimation allein aus ihrer Stimmberechtigung beziehen, als Gemeindebeschwerde zu benennen ist, ist in erster Linie eine terminologische Frage, die noch keine Rückschlüsse auf den Fristenlauf oder die diesen auslösende Publikation zulässt. Soweit das Verwaltungsgericht bisher Einblick in derartige Verfahren hatte, scheint das Rechtsmittel gegen einen Zonenplan in der Praxis regelmässig und unabhängig von der Legitimation im Einzelfall als Rekurs bezeichnet zu werden. Bei Rekursen von Stimmberechtigten, die nicht gleichzeitig auch im Sinne von § 338a PBG legitimiert sind, begrenzen die Baurekurskommission in der Regel bloss ihre Kognition, ohne aber deswegen eine Differenzierung in der Rechtsmittelbezeichnung selber vorzunehmen. Eine solche Differenzierung nach der Art der Legitimation erscheint denn auch nicht sinnvoll. So kommt es durchaus vor, dass Rechtsmittelkläger hinsichtlich einzelner beanstandeter Punkte einer Bau- und Zonenordnung aufgrund von § 338a PBG, hinsichtlich anderer Punkte jedoch nur als Stimmberechtigte legitimiert sind (vgl. VGr, 2. März 2000, VB.2000.00055, <http://www.vgrzh.ch/rechtsprechung>), wo die Beschwerdeführer bezüglich ihres Wohnort-Weilers unmittelbar betroffen waren und die gleichen Einwendungen bezüglich weiterer Weiler nur als Stimmberechtigte erheben konnten). Insofern macht es auch keinen Sinn, die Rechtsmittelfristen je nach Art der im einzelnen beanspruchten Legitimation von unterschiedlichen Publikationen aus zu berechnen. Dies zwänge die Rekurrenten unter Umständen zu einer Aufteilung ihrer Plananfechtung, obwohl sie bei der identischen Rechtsmittelinstanz identische Beanstandungen für verschiedene Teile der Bau- und Zonenordnung erheben wollen.

e) Die zeitlich um gut einen Monat auseinanderliegenden zwei Publikationen des nämlichen Beschlusses werden vorliegend von der Stadt Winterthur einerseits als gemeinderechtliche Publikation und andererseits als planungsrechtliche Publikation bezeichnet. Da sich diese beiden Begriffe weder im Gemeindegesetz noch im Planungs- und Baugesetz finden, lässt sich diesen Gesetzen auch nicht entnehmen, welche der beiden Publikationen die Frist zur

Anfechtung eines Nutzungsplanes durch einen Stimmberechtigten bei der Bau-
rekurskommission auslöst. Beide Publikationen müssen daher nach dem Vertrauensprinzip
ausgelegt werden, und es dürfen insbesondere der ersten Publikation nur Auswirkungen
zugeschrieben werden, wie sie ein Adressat in guten Treuen zu erwarten hatte. Die Stadt
Winterthur will den Ausdruck "gemeinderechtliche Publikation" so verstanden haben, dass
damit die Rechtsmittelfrist für alle Stimmberechtigten und unabhängig von der erhobenen
Rüge hätte ausgelöst werden sollen, und anerkennt, dass so gesehen die auf den Bezirksrat
beschränkte Rechtsmittelbelehrung unzutreffend war. Damit knüpft sie ausschliesslich an
die für das Rechtsmittel beanspruchte Legitimation an, welche dem Gemeinderecht
entstammt. Eine andere Interpretation des Begriffs ergäbe sich demgegenüber aus einer
Anknüpfung an die materiellen Rügen. Danach wäre die gemeinderechtliche Publikation
nur fristauslösend für diejenigen Rechtsmittel, mit denen ausschliesslich die direkt im
Gemeinderecht (inklusive Stimmrecht im Sinne von § 151 Abs. 1 Ziff. 3 GemeindeG)
verankerten Rügen erhoben werden, während Rechtsmittel mit den Rügen aus dem
spezifischen Planungsrecht erst nach der planungsrechtlichen Publikation erhoben werden
müssten. Werden die beiden Publikationen in diesem Sinne verstanden, so erweist sich die
Rechtsmittelbelehrung der am 12. Oktober 2000 erfolgten gemeinderechtlichen Publikation
als zutreffend. Der zweiten Auslegung ist aufgrund der gegebenen Umstände klar der
Vorzug zu geben. Die Bezeichnung der Rechtsmittelinstanzen in beiden Publikationen
musste angesichts der unter lit. b vorstehend dargelegten Rechtsprechung gerade beim
sachkundigen Rechtsvertreter den Eindruck erwecken, die gemeinderechtliche Publikation
vermöge nur Rechtsmittel mit ausschliesslich gemeinderechtlich motivierten Rügen
auszulösen. Insofern bildet die Benennung des Bezirksrates als Beschwerdeinstanz
entgegen der Auffassung der Stadt Winterthur nicht etwa nur eine falsche Bezeichnung der
Rechtsmittelinstanz, deren Unrichtigkeit dank der Überweisungspflicht keine weiteren
Auswirkungen zeitigt, sondern vielmehr geradezu einen vertrauensbildenden
Auslegungshinweis. Würde der gemeinderechtlichen Publikation eine weitergehende
Wirkung zuerkannt, wie dies die Stadt Winterthur vertritt, so erweise sie sich
demgegenüber als eigentliche Prozessfalle. Demgemäss durften die Nachbarrekurrierenden
in guten Treuen davon ausgehen, dass die gemeinderechtliche Publikation nur den
Fristenlauf für die isolierte Abstimmungsbeschwerde an den Bezirksrat auslöste, während
die planungsrechtliche Publikation für den Fristenlauf des Planungsrekurses (inklusive die
planungsrechtlich begründete Gemeindebeschwerde) an die Baurekurskommission
massgebend war, unabhängig davon, ob sie ihre diesbezügliche Legitimation aus § 338a
PBG oder aus § 151 GemeindeG ableiteten. Demgemäss ist die Vorinstanz zu Recht auf den
als Beschwerde bezeichneten Teil des an sie erhobenen Rechtsmittels eingetreten. 3. a) Die
Nachbarrekurrierenden hatten zur Begründung ihrer Rekurslegitimation gemäss § 338a
PBG dargelegt, dass mit der strittigen Umzonung wesentlich verkehrsintensivere
Nutzungen als bisher zugelassen würden. Der daraus resultierende Mehrverkehr, welcher
beispielsweise für ein einziges Projekt in der Grüze schon 14 % ausmache, könne von der
Achse Frauenfelderstrasse/Römerstrasse nicht mehr aufgenommen werden und werde daher
über die einzige Umfahrungsalternative, die Rychenbergstrasse, abgewickelt werden. Der
Verkehr auf dieser Strasse mit einem derzeitigen Fremdverkehrsanteil von rund 30 % habe
von 1983 bis 1999 um über 50 % zugenommen und bei 80 bis 85 % der Wohngebäude zu
einer Überschreitung der Lärmimmissionsgrenzwerte geführt. Durch die zusätzliche
Belastung der Rychenbergstrasse mit quartierfremdem Durchgangsverkehr werde diese
Überschreitung zunehmen, so dass die Anwohner der Rychenbergstrasse durch die

angefochtene Aufzonung in besonderem Masse berührt seien. Aufgrund dieser Vorbringen verneinte die Baurekurskommission die Legitimation für den als Rekurs bezeichneten Teil des Rechtsmittels mit der Begründung, die Nachbarrekurrierenden hätten es versäumt, den schlüssigen Nachweis für die Kausalität zwischen der beabsichtigten Umnutzung des streitbetroffenen Areals und einer ins Gewicht fallenden, legitimationsbegründenden Zunahme des quartierfremden Durchgangsverkehrs auf der Rychenbergstrasse zu erbringen. Es fehle bereits an Angaben über das heutige Verkehrsaufkommen und den zu erwartenden Mehrverkehr. Solche Vergleichszahlen seien indes unerlässlich für die Beantwortung der Frage, ob die angestrebte Umnutzung des streitbetroffenen Gebiets überhaupt geeignet sei, die Verkehrsverhältnisse in dessen Umgebung wahrnehmbar zu beeinflussen. b) Gemäss § 338a PBG setzt die Berechtigung zur Rekurs- und Beschwerdeerhebung voraus, dass der Rechtsmittelkläger durch die angefochtene Anordnung oder den Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interessen an deren Aufhebung oder Änderung hat. Wird die spezifische Betroffenheit Dritter in einem Rechtsmittelverfahren aus befürchteten Immissionen abgeleitet, so ist auf Art und Intensität dieser Immissionen abzustellen. Die Legitimation ist zu bejahen, wenn die mutmasslichen Auswirkungen eines Bauvorhabens deutlich wahrnehmbar sind und ohne technisch aufwendige und kostspielige Abklärungen festgestellt und von den allgemeinen Immissionen, wie sie z.B. der Strassenverkehr mit sich bringt, unterschieden werden können. Dieses Erfordernis ist etwa beim Lärm eines Schiess- (BGE 110 Ib 99 E. 1c) oder eines Flugplatzes (BGE 104 Ib 307 E. 3b S. 318) erfüllt, ebenso bei zusätzlichem Lastwagenverkehr aus durchschnittlich 120 Fahrten pro Tag auf einer bis anhin nicht stark befahrenen Durchgangsstrasse (BGE 113 Ib 225 E. 1c) oder bei einer allgemeinen Verkehrszunahme von 23 % (VGr, URP 1996, S. 342 E. 2c). Gemäss Art. 9 lit. b der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) gelten denn auch als wahrnehmbar stärkere Verkehrslärmimmissionen solche von 1 db (A), was einer Zunahme des Strassenverkehrs um rund 25 % entspricht (Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Mai 2000, Vorbemerkungen zu Art. 19 bis 25 N. 9). Als nicht vom allgemeinen Strassenverkehr unterscheidbar und daher nicht deutlich wahrnehmbar erachtete die Praxis hingegen den zusätzlichen Verkehr auf einer Kantonsstrasse infolge Baus einer Autobahn und eines Halbanschlusses in 1 km Entfernung (BGE 111 Ib 290 E. 1b) oder den aus einer ca. 900 m entfernten Deponie resultierenden Lastwagenverkehr auf einer bereits stark befahrenen Strasse (BGE 112 Ib 154 E. 3 S. 160 mit zusätzlichem Unterscheidungskriterium in BGE 113 Ib 225 E. 1c am Ende) bzw. eine allgemeine Verkehrszunahme von 5 –

E. 10

% (RB 1985 Nr. 9 = BEZ 1985 Nr. 47). Obwohl die Rechtsmittelbehörden die Legitimation von Amtes wegen zu prüfen haben, entbindet dies einen Rechtsmittelkläger nicht davon, seine Legitimation im konkreten Fall zu substantzieren, und zwar bereits im Rekursverfahren. Dabei muss insbesondere das qualifizierte eigene bzw. schutzwürdige Interesse ausführlich dargetan werden. Dabei genügt nach der Praxis jedoch die Glaubhaftmachung der behaupteten Beeinträchtigung, wenn der volle Beweis umfangreiche Abklärungen erfordern und die materielle Beurteilung vorwegnehmen würde (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 29 f. und 41). c) Es ist fraglich, ob sich die dargelegte und für die Anfechtung einzelner Bauvorhaben entwickelte Praxis unbesehen auf die Anfechtung von Plänen, welche die Entstehung einzelner Vorhaben erst ermöglichen, übertragen lässt. Dabei ist zu bedenken, dass eine Gebietsnutzung, wie sie durch eine Ein- oder Umzonung

eingeleitet wird, sich in der Regel über mehrere Jahre hinweg erst mittel- bis langfristig realisiert. Während dieser Zeit können die im Zeitpunkt der Plananfechtung gegebenen Rahmenbedingungen, gerade was die Erschliessung und Verkehrsführung anbelangt, zahlreichen Änderungen unterworfen sein. Zudem wird eine mit einer Planänderung verbundene Verkehrszunahme anders als bei der Inbetriebnahme eines einzelnen Bauprojektes nicht sofort, sondern ebenfalls erst allmählich wahrgenommen werden können. Dabei wird es schwer fallen, eine allgemeine Verkehrszunahme einer spezifischen Planänderung zuzuordnen, umso mehr, wenn ein Gebiet in der Vergangenheit auch ohne einschlägige Planänderungen verkehrsmässig immer stärker belastet worden ist. Insofern lassen sich die Auswirkungen von Plänen auf die weitere Nachbarschaft ungleich viel schwerer abschätzen als diejenigen von einzelnen Bauvorhaben. Das bedeutet zwar nicht zwangsläufig, dass an den Nachweis der Betroffenheit in diesen Fällen generell höhere Anforderungen gestellt werden müssten, denn gerade die Ungewissheit der künftigen Entwicklung kann Nachbarn zu einer vorsorglichen Interessenwahrung veranlassen. Die gegebene grosse Ungewissheit der künftigen Entwicklung erfordert aber in diesen Fällen eine besondere Sorgfalt bei der Substanziierung und Glaubhaftmachung künftiger Beeinträchtigung im Rekursverfahren. Allgemeine Befürchtungen eher theoretischer Art genügen grundsätzlich nicht zur Darlegung der hinreichenden Betroffenheit, vielmehr muss nachvollziehbar dargetan werden, dass die gefürchtete Beeinträchtigung auch mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten wird. Wohnen Nachbarn ausserhalb des Planungsgebietes und nicht direkt an der dafür vorgesehenen Erschliessungssachse, so ist deren Beeinträchtigung durch wahrnehmbaren Mehrverkehr von vornherein nicht sehr wahrscheinlich. Unter diesen Umständen muss anhand einer nachvollziehbaren Prognose glaubhaft gemacht werden, dass an ihrer Strasse dennoch und unter Einbezug der mittel- und langfristigen Verkehrsplanung und der allgemeinen Verkehrsentwicklung mit mittel- und langfristig wahrnehmbaren Mehrimmissionen zu rechnen ist. Nötigenfalls muss diese Behauptung auch mit Hilfe einer professionellen Verkehrsstudie untermauert werden. Damit ist zwar für entferntere Nachbarn der Einstieg ins Planungsrekursverfahren nicht leicht. Dies ist aber hinzunehmen, denn es steht den Nachbarn offen, gegen die spätere Bewilligung einzelner grössere Bauvorhaben wie Einkaufszentren etc. zu rekurrieren, wenn diese voraussichtlich eine wahrnehmbare Mehrbelastung auf ihren Grundstücken bewirken. Dannzumal dürfte die erforderliche Betroffenheit anhand des mit dem Bewilligungsgesuch vorzulegenden Umweltverträglichkeitsberichts leichter glaubhaft zu machen sein; bei dieser Gelegenheit können die Rekurrenten dann auch Massnahmen gegen unerwünschten Ausweichverkehr über ihre Strasse verlangen. d) Es war daher im Rekursverfahren zu prüfen, ob die Nachbarrekurrierenden glaubhaft vorgebracht hatten, die Umzonung bewirke eine deutlich wahrnehmbare Immissionszunahme entlang der Rychenbergstrasse. Indem die Baurekurskommission die Legitimation der Nachbarrekurrierenden mit der Begründung verneinte, diese hätten keinen schlüssigen Nachweis für die Kausalität zwischen der strittigen Umzonung und einer ins Gewicht fallenden, legitimationsbegründenden Zunahme des quartierfremden Durchgangsverkehrs auf der Rychenbergstrasse erbracht, hat sie die Anforderungen an die Substanziierung und den Nachweis der Legitimation überspannt. Das anerkennen auch die Grundeigentümerinnen im Beschwerdeverfahren. Da es sich bei der Überprüfung der Legitimation um eine Rechtsfrage handelt, kann das Verwaltungsgericht die Glaubhaftmachung von sich aus im Beschwerdeverfahren überprüfen, zumal die Nachbarrekurrierenden in diesem Punkt selber auf eine Rückweisung ausdrücklich verzichten. e) Die Rychenbergstrasse ist eine kommunale Sammelstrasse mit wesentlicher

Erschliessungsfunktion für die Gebiete am Süd- und Ostfuss des Lindberges und weist eine wichtige Sammel- und Verbindungsfunktion zwischen den Stadtkreisen Oberwinterthur und Veltheim/Rosenberg auf. Der Verkehrslärm entlang der Rychenbergstrasse übersteigt tagsüber die massgeblichen Immissionsgrenzwerte bei den meisten entlang der Strasse gelegenen Gebäude (vgl. Antrag und Bericht zum Postulat Mächler, VB.2001.00245). Die Rychenbergstrasse liegt ausserhalb des umgezonten Sulzer-Areals; der Teilabschnitt zwischen Stadlerstrasse und Hammerweg ist rund ca. 500 bis 1500 m, der entfernteste Abschnitt, wo ebenfalls ein Teil der Nachbarrekurrierenden wohnen, ist bis zu über 3 km vom Areal entfernt. Basiserschliessung für das Entwicklungsgebiet Oberwinterthur bildet derzeit die Achse Frauenfelder-/Römerstrasse, die St.Gallerstrasse sowie die Seenerstrasse. Vorgesehen ist sodann gemäss Erschliessungsplan ein etappenweiser Ausbau der Sulzer-Allee und je nach Entwicklung des Gebiets allenfalls eine Entlastungsstrasse zum Autobahnanschluss im Norden. Ein aus der Umzonung resultierender Mehrverkehr könnte sich daher nur im Sinne von Ausweichverkehr über die Rychenbergstrasse abwickeln. Um das notwendige Mass der Wahrnehmbarkeit zu erreichen, müsste daher eine befürchtete und über das allgemeine Mehrmass hinausgehende mittel- bzw. langfristige Verkehrszunahme im Bereich von rund 25 % glaubhaft sein. Die Nachbarrekurrierenden haben geltend gemacht, mit der strittigen Umzonung sei infolge der neuen Zulassung von Dienstleistungen im ganzen Gebiet eine massive Verkehrszunahme auf sämtlichen Zubringerstrassen verbunden. Als durchaus glaubhaft erscheint diese Behauptung insofern, als mit der möglichen Neuansiedlung grösserer Dienstleistungsbetriebe und insbesondere solcher mit publikumsintensiver Nutzung zwangsläufig mehr Zubringerverkehr verbunden sein wird. Dienstleistungen waren in der bisherigen Industriezone I3 gemäss Art. 44 Abs. 1 lit. e der bisherigen Bauordnung vom 13. März 1986 nicht bzw. nur im Zusammenhang mit der Produktion zugelassen, während sie neurechtlich sowohl in der Industriezone I2 als auch in der Zentrumszone Z3 zulässig sind (Art. 59 Abs. 1 lit. d sowie Art. 46 der Bauordnung vom 3. Oktober 2000 in Verbindung mit § 51 Abs. 1 PBG). Auch wenn dabei gleichzeitig neu in der I2 anstelle der bisherigen Baumassenziffer von

E. 12

m³ eine solche von 9 m³ gelten soll, darf angesichts der Grösse des umgezonten Areals von rund 62 ha und dessen spezifischer Bedeutung als Entwicklungsgebiet mit kantonaler Zentrumsfunktion erwartet werden, dass mit der Umzonung im Endausbau ein zusätzliches Verkehrspotenzial verbunden ist. In welchem Mass sich dieses über die öffentlichen Strassen abwickeln wird, hängt entscheidend vom künftigen Angebot des öffentlichen Verkehrs ab. Weiter haben die Nachbarrekurrierenden im Rekursverfahren vorgebracht, die Rychenbergstrasse weise bereits heute einen Anteil von 30 % an Durchgangsverkehr auf. Nachdem die Stadt Winterthur selber die Rychenbergstrasse als wichtige Sammel- und Verbindungsstrasse zwischen Oberwinterthur und Veltheim/Rosenberg bezeichnet, ist auch dies glaubhaft. Die Nachbarrekurrierenden haben im Rekursverfahren schliesslich belegt, dass die Achse Frauenfelder-/Römer-/Lindstrasse bereits heute zu Stosszeiten Auslastungsgrenzen erreicht bzw. überschreitet. Mit all diesen glaubhaften Vorbringen haben die Nachbarrekurrierenden indessen noch keineswegs eine nachvollziehbare Prognose für eine mittel- und langfristig durch die Planänderung bedingte relevante Verkehrszunahme auf der Rychenbergstrasse erbracht. Sie haben aus diesen Umständen eher allgemeine Befürchtungen abgeleitet, als dass sie sich ernsthaft mit den von der Stadt Winterthur in Aussicht genommenen Erschliessungsprojekten (für Strassen und öffentlichen Verkehr) für das Entwicklungsgebiet und deren Auswirkungen auf Mass und

Führung des dadurch ausgelösten Verkehrs auseinandergesetzt hätten. Allein die Behauptung, die Rychenbergstrasse werde unter den gegebenen Umständen mit zusätzlichem quartierfremden Durchgangsverkehr belastet, genügt keineswegs, um ein relevantes Mass an Mehrverkehr als wahrscheinlich erscheinen zu lassen. Die von den Nachbarrekurrierenden erst im Beschwerdeverfahren vorgelegte Verkehrsstudie kann diesen Mangel nicht heilen. Sie hätten vielmehr bereits im Rekursverfahren entsprechende Gründe glaubhaft machen müssen. Eine weitergehende Auseinandersetzung damit erübrigt sich daher. Die Baurekurskommission IV ist daher auf den Planungsrekurs zu Recht nicht eingetreten. 4. a) Die Baurekurskommission hat den angefochtenen Entscheid mit der Begründung aufgehoben, die Grundsatzvereinbarung (VB.2001.00296) weise einen unzulässigen Inhalt auf. Die verbindlich vereinbarten Eckwerte der Arealentwicklung würden nutzungsplanerische Festlegungen beinhalten (nähere Umschreibung der Nutzung in einzelnen Baubereichen, Festlegung von Wohnanteilen, Festlegung eines Erholungsraumes entlang der Eulach), welche der vertraglichen Regelung nicht zugänglich seien. Zudem sei die Festlegung eines Rahmenplanes gemäss diesen Eckwerten unzulässigerweise an den Stadtrat delegiert worden. Mit diesem Vorgehen seien Mitwirkungsrechte der Bevölkerung, das Referendums-, das Rekurs- und Beschwerderecht sowie die Genehmigungspflicht ausgeschaltet worden. Die Kündigungsmöglichkeit stelle zudem nicht sicher, dass die anvisierten Planungsinhalte dereinst tatsächlich verwirklicht würden. Mängel ergäben sich auch auf der Stufe der Baubewilligungsverfahren, indem Dritte die in der Grundsatzvereinbarung geregelten Gegenstände akzessorisch anfechten könnten und es fraglich sei, ob das Nichteinhalten dieser Festlegungen einem Bauherrn gegenüber eine Bauverweigerung rechtfertigen könne. Da die Grundsatzvereinbarung auch mangels Anfechtbarkeit unzulässig sei, komme es nicht in Betracht, den angefochtenen Beschluss nur soweit aufzuheben, als er zustimmend von der Grundsatzvereinbarung Vormerk nehme. Der Gemeinderat sei daher einzuladen, seinen Beschluss um die Gegenstand der Grundsatzvereinbarung bildenden nutzungsplanerischen Festlegungen zu ergänzen, falls er an diesen Festlegungen tatsächlich festhalten wolle. Dagegen bringen die Stadt Winterthur und die Grundeigentümerinnen im Wesentlichen vor, die Vereinbarung sei Bestandteil einer kooperativen Planung, die im Interesse der Öffentlichkeit und der Privaten die räumliche Entwicklung optimieren solle. Der Vertrag sei mangels ausdrücklicher Verbotsnorm zulässig. Er beinhalte, soweit er nicht ohnehin lediglich Führungsinstrument sei, gegenüber der Grundordnung nur zusätzliche Nutzungsbeschränkungen für die Grundeigentümerinnen, womit die Rechte Dritter nicht beeinträchtigt würden. Die in den Eckwerten enthaltenen Nutzungseinschränkungen seien zudem weder örtlich noch sachlich noch zeitlich definitiv, sondern ausdrücklich als Richtlinie zu verstehen und entsprächen den Zielen und Grundsätzen des eidgenössischen und kantonalen Planungsrechts. b) Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens vor Baurekurskommission bildete der im Amtsblatt am 17. November 2000 publizierte Beschluss über die Bau- und Zonenordnung, welche von der Baurekurskommission unter eingeschränkter Kognition auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen war. Von vornherein nicht Gegenstand der Anfechtung war hingegen die Grundsatzvereinbarung selber – trotz ihrer allenfalls nutzungsplanerisch motivierten Inhalte –, ebenso wenig die zustimmende Vormerknahme davon durch den Gemeinderat. Letztere war richtigerweise ausschliesslich am 12. Oktober 2000 im Rahmen der gemeinderechtlichen Publikation veröffentlicht worden und bildete eben gerade nicht Bestandteil des Beschlusses über die Bau- und Zonenordnung, welcher mit Publikation am 17. November 2000 Ausgangspunkt des vorliegenden Anfechtungsverfahrens ist. Soweit

allerdings im Rahmen der Nutzungsplananfechtung geltend gemacht wurde, die Festlegungen gemäss Grundsatzvereinbarung hätten in die Bau- und Zonenordnung gehört, liegt darin der Vorwurf, durch das gewählte Vorgehen seien die Vorschriften des Planungs- und Baugesetzes über den Erlass der Bau- und Zonenordnung umgangen worden. Da die Gemeinden gemäss § 45 Abs. 2 PBG beim Erlass der Bau- und Zonenordnung an die Institute des kantonalen Rechts gebunden sind, betrifft diese Rüge das strittige Anfechtungsobjekt; sie ist daher zu prüfen. c) In diesem Zusammenhang liesse sich vorab die Frage stellen, ob die zwischen der Stadt und den Grundeigentümerinnen getroffene Regelung überhaupt Gegenstand eines Vertrages bilden kann oder ob sie aufgrund ihres nutzungsplanerischen Charakters nicht zwingend in einem Nutzungsplan festzulegen wäre. Diese Frage kann indessen offen bleiben, da die zwischen den Vertragspartnern abgeschlossene Grundsatzvereinbarung ohnehin keine nutzungsplanerischen Festlegungen enthält. Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich (Art. 21 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979) und regeln die zulässigen Bodennutzungen parzellenscharf (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 143). Die Grundsatzvereinbarung hält in Ziffer 4 mit den Eckwerten fest, dass die Grundeigentümerinnen der Stadt sechs Hektaren Land abgeräumt und altlastensaniert zur Errichtung von Grün- bzw. Erholungsflächen abtreten. Dieser Erholungsraum wird schwergewichtig im Bereich der Eulach vorgesehen. Darin kann schon deshalb keine nutzungsplanerische Festlegung erblickt werden, weil die abzutretende Fläche nach dem Willen der Vertragsparteien (noch) nicht parzellenscharf bezeichnet wird. Die Vertragsparteien betonen denn auch in ihren Rechtsschriften, mit der Grundsatzvereinbarung habe eine flexible Lösung getroffen werden sollen, die weder örtlich noch sachlich noch zeitlich bereits definitiv habe festgesetzt werden können. Dasselbe gilt noch ausgeprägter hinsichtlich der Bezeichnung von Wohnanteilen bzw. Nutzweisen für die verschiedenen Bereiche im Arealteil Ost, wo schon aus dem Vereinbarungstext selbst hervorgeht, dass die vereinbarten Eckwerte "im Sinne einer Richtlinie" festgelegt werden. Dass keine im Sinne einer Nutzungsplanung verbindliche Festlegung vorliegt, ergibt sich im Übrigen auch daraus, dass die Bereiche 5, 6 und 8 in der Vereinbarung erwähnt werden, obwohl das entsprechende Land nicht den vertragsschliessenden Grundeigentümerinnen gehört, weshalb eine Verbindlichkeit des Vertrags insofern ausdrücklich ausgeschlossen wird. Dieser Ausschluss ist richtig, da sowohl öffentlich- wie auch privatrechtliche Verträge stets nur Wirkung zwischen den Parteien entfalten. d) Die Grundsatzvereinbarung stellt nach dem Willen der Vertragsparteien die Grundlage für die Erarbeitung eines Rahmenplans dar, durch den die angestrebte Entwicklung des Stadtteils "Zentrumsgebiet Oberwinterthur" näher definiert werden soll. Auf dieser Grundlage sollen die für die Stadt und die Grundeigentümerinnen verbindlichen Festlegungen vertraglich geregelt werden. Diese vertraglichen Regelungen sollen zu gegebener Zeit in die Nutzungsplanung überführt werden (Ziff. 8 der Grundsatzvereinbarung), wobei die Parteien offenbar davon ausgehen, dass hierfür eine Ergänzung des PBG erforderlich ist. Ob dies zutrifft oder nicht, und ob die Vertragsparteien zu Recht entsprechende Erwartungen hegen, kann hier offen bleiben. Jedenfalls präsentiert sich die Grundsatzvereinbarung als Instrument des kooperativen Verwaltungshandelns, mit welchem der Prozess des Planens geregelt werden soll (Rudolf Muggli, Theorie und Praxis der Kooperativen Planung, VLP, Raum & Umwelt Juli 2001, S. 24 f.; Hanspeter Pfenninger, Kooperationen zwischen Staat und Privaten als Alternative zu planungs-, umweltschutz- und anderen öffentlichrechtlichen Verfahren, BR 4/95, S. 79 ff.). Hingegen

liegt kein Versuch vor, für jedermann verbindliche nutzungsplanerische Festsetzungen unter Umgehung des dafür vorgesehenen gesetzlichen Instrumentariums vorzunehmen. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet. 5. a) Die Nachbarrekurrierenden hatten vor Baurekurskommission geltend gemacht, die Umzonung lasse eine verkehrsintensivere Nutzung zu, ohne dass das Haupt- und Sammelstrassennetz eine wesentliche Änderung erfahren solle. Einzig in Richtung Nordosten sei eine neue Entlastungsstrasse zur Autobahn A 1 geplant. Ein eigentlicher Erschliessungsplan fehle jedoch. Damit würden die planerischen Grundsätze von Art. 3 Abs. 3 und Art. 15 lit. b RPG verletzt. Die Rekursinstanz erwog dazu, eine ungenügende Groberschliessung könne die angefochtene Zonierung nicht rechtswidrig werden lassen, sondern mache nur die Ergänzung des Erschliessungsplanes erforderlich. Ein dahingehender Antrag sei nicht gestellt worden. Zudem sei die Groberschliessung mit dem bestehenden Strassennetz im Verein mit den im Erschliessungsplan festgelegten baulichen Massnahmen hinreichend sichergestellt. Art. 15 lit. b RPG komme nicht zur Anwendung, da es sich vorliegend nicht um eine Neueinzonung handle, sondern ein weitgehend überbautes und erschlossenes Gebiet zur Beurteilung stehe. b) Nach Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Gemäss Art. 19 Abs. 2 RPG werden Bauzonen durch das Gemeinwesen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist erschlossen. Auf der Ebene der Richtplanung bezeichnet der kommunale Verkehrsplan die bestehenden und geplanten Anlagen und Flächen für kommunale Strassen der Groberschliessung sowie die Wege von kommunaler Bedeutung. Er ist unverzichtbar (§ 31 Abs. 2 in Verbindung mit § 24 PBG). Gestützt darauf ist der Erschliessungsplan zusammen mit der Bau- und Zonenordnung festzusetzen (§ 90 Abs. 1 PBG). Er gibt Aufschluss über die öffentlichen Werke und Anlagen, die für die Groberschliessung der Bauzonen notwendig sind und zeigt auf, in welchen zeitlich bestimmten Etappen das Gemeinwesen die Groberschliessung der Bauzonen durchführt und wie sie auf die Angebotsplanung im öffentlichen Personenverkehr sowie auf die Güterverkehrsplanung abgestimmt ist (§ 91 PBG). Die Erschliessungsplanung ist grundsätzlich Folgeaufgabe der Nutzungsplanung. Die gesetzliche Erschliessungspflicht zwingt die Gemeinden allerdings, mit der Nutzungsplanung auch Finanzplanung zu betreiben. Bauzonen sollen nur dann ausgeschieden werden, wenn ein Gemeinwesen auch gewillt ist, diese innerhalb der nächsten 15 Jahre zu erschliessen. Wenn § 90 Abs. 1 PBG den zeitgleichen Erlass beider Planungen verlangt, so sollen damit die Gemeinden in die räumlichen und finanziellen Konsequenzen ihrer Nutzungsplanung eingebunden werden. Insofern kann nicht gesagt werden, eine ungenügende oder fehlende Erschliessungsplanung vermöge sich nicht auf die Nutzungsplanung auszuwirken. Zwar hat sich grundsätzlich der Erschliessungsplan auf den Nutzungsplan auszurichten und nicht umgekehrt der Nutzungsplan auf den Erschliessungsplan (BGE 116 Ia 221 E. 4a S. 234). Jedoch verstösst eine Bauzone, welche nicht bereits erschlossen ist und auch nicht innert 15 Jahren erschlossen werden soll, gegen Art. 15 lit. b RPG. Selbst innerhalb des bereits überbauten Gebietes spielt die vorhandene Erschliessung eine Rolle, indem der Stand der Erschliessung Rückschlüsse auf die Eignung des Landes zur Überbauung zulässt (vgl. Alexandre Flückiger, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art.

E. 15

RPG nicht nur für die Ausscheidung neuer, sondern ebenso für die Änderung oder Beibehaltung bestehender Bauzonen. Die Gemeinden müssen grundsätzlich bei jeder

Zonenplanrevision prüfen, ob auch die bereits früher ausgeschiedenen Bauzonen gesetzeskonform sind. Zonenplanänderungen bewirken nämlich potenziell immer, dass auch der zugehörige Erschliessungsplan in Frage gestellt wird (BGr, Pra 79/1990 Nr. 27 E. 3b/bb). Die Erschliessung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 RPG hat sich nach der betreffenden Nutzung im fraglichen Gebiet zu richten und kann daher je nachdem, ob etwa eine Landhauszone oder eine Zentrumszone ausgeschieden werden soll, auch unterschiedliche Erschliessungsmassnahmen nach sich ziehen. Aus diesem Grund ist eine Gemeinde allenfalls auch verpflichtet, die Erschliessung einer bereits weitgehend überbauten Bauzone für eine vorgesehene Umnutzung zu verbessern und die dafür notwendigen Bauwerke im Erschliessungsplan vorzusehen. Selbst der Entscheid, einen bisherigen Zonenplan nicht zu ändern, kann ein Gemeinwesen, welches mit der Erschliessung in Verzug ist, zur Anpassung der Erschliessungsplanes zwingen. Ist es dazu nicht bereit, so muss es das betreffende Gebiet letztlich auszonen (Regierungsrat AG, ZBl 89/1988, S. 324). c) Das strittige rund 62 ha grosse Areal liegt mit seinen bestehenden voluminösen Industrie- und Gewerbebauten im Herzen des Stadtteils Oberwinterthur. Es grenzt im Süden an ein mehrheitlich überbautes Industriegebiet und im Nordwesten und Nordosten an ebenfalls bereits weitgehend überbaute Wohn- und Gewerbegebiete. Unter diesen Umständen ist die Baurekurskommission zu Recht davon ausgegangen, dass das Gebiet bereits im Sinn von Art. 15 lit. a RPG weitgehend überbaut ist. Damit aber wird nach dem oben Ausgeführten eine hinreichende Groberschliessung für die vorgesehene Umzonung und insbesondere für die neu zugelassenen Dienstleistungen noch nicht entbehrlich. Es ist daher zu prüfen, ob die bestehenden und die geplanten Strassenanlagen das Gebiet hinreichend grob erschliessen. Dabei ist entgegen den Erwägungen im angefochtenen Entscheid davon auszugehen, dass die Nachbarrekurrierenden durchaus Mängel des Erschliessungsplanes gerügt hatten. Die Erschliessung des Areals erfolgt heute im Wesentlichen über die nördlich des Gebiets verlaufende Frauenfelder-/Römerstrasse, die südlich davon gelegene St. Gallerstrasse und die dazwischen in Nord-Südrichtung verlaufende Seenerstrasse. Im kommunalen Erschliessungsplan ist gestützt auf den kommunalen Verkehrsplan für die 1. Erschliessungsetappe ein Ausbau der in Ost-West-Richtung verlaufenden "Sulzer-Allee" zwischen Ohrbühl- und Seenerstrasse und deren Anschluss an die tiefer liegende Seenerstrasse vorgesehen (VB.2001.00245), während der westliche Abschnitt der "Sulzer-Allee" in der 2. Erschliessungsetappe ausgebaut und an die St. Gallerstrasse angeschlossen werden soll (Ziff. 5a und b). Damit muss die auf kommunaler Ebene zu verwirklichende strassenmässige Erschliessung des fraglichen Gebiet grundsätzlich als ausreichend beurteilt werden. Soweit je nach künftiger Entwicklung des Areals zu einem regionalen oder kantonalen Zentrum auch ein Ausbau des übergeordneten Strassennetzes notwendig werden könnte, hat der Stadtrat Winterthur dem Regierungsrat sodann als Ergänzung zum regionalen Verkehrsplan eine Entlastungsstrasse Oberwinterthur zwischen dem Zentrumsgebiet Oberwinterthur/Grüze und dem Autobahnanschluss Oberwinterthur beantragt (VB.2001.00245). Mit diesen Vorkehrungen hat die Stadt Winterthur in hinreichendem Mass ihre Bereitschaft kundgetan, die notwendigen Erschliessungswerke zur Aufnahme des durch die fragliche Umzonung allenfalls ausgelösten zusätzlichen Strassenverkehrs zu erstellen oder durch übergeordnete Träger erstellen zu lassen. Die Nachbarrekurrierenden beanstanden, dass der Mehrverkehr verschiedene bereits ausgelastete Verkehrsknoten der Stadt in den Spitzenzeiten überlasten und demmassen den Druck auf Ausweichrouten erhöhen werde. Die Lösung des Problems sehen sie aber selber offensichtlich weniger darin, dass das Gebiet zusätzlich durch eine weitere

Entlastungstrasse zu erschliessen wäre. Vielmehr verlangen sie mit der Umzonung gleichzeitig flankierende Massnahmen, welche ein Ausweichen des Verkehrs über andere Routen verhindern sollen. Solche verkehrslenkende Massnahmen sind jedoch von vornherein nicht Bestandteil der Erschliessungsplanung. Sie beeinflussen den Bestand der Erschliessungswerke nicht und können gestützt auf das eidgenössische Strassenverkehrsrecht und das kantonale Strassengesetz direkt von den zuständigen Behörden erlassen werden. Die zeitweilige Überlastung einzelner Verkehrsknoten und daraus entstehende Staus sind gerade in städtischen Verhältnissen ein durchaus bekanntes Phänomen. Darin liegt ein allgemeines Problem des zunehmenden motorisierten Privatverkehrs, dem nicht damit begegnet werden kann, ganzen Städten oder Stadtteilen im nachhinein die notwendige Groberschliessung abzusprechen.

6. a) Die Nachbarrekurrierenden wenden weiter ein, das Gebiet sei nicht hinreichend mit öffentlichem Verkehr erschlossen. Diese Erschliessung sei nicht nur für die Realisierung einzelner Bauprojekte, sondern auch für eine Umzonung der vorliegenden Art notwendig. Die Baurekurskommission hatte dazu erwogen, es könne offen bleiben, ob die Erreichbarkeit von Bauzonen mit öffentlichen Verkehrsmitteln bereits im Rahmen des Erschliessungsplanes zu sichern sei. Das Gebiet sei nämlich bereits heute gut erschlossen, liege es doch in unmittelbarer Nähe der S-Bahn-Haltestellen Grüze und Oberwinterthur und werde es insgesamt von vier Buslinien bedient. Im Süden sei sodann noch eine weitere S-Bahn-Haltestelle vorgesehen.

b) Nach § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG muss für die genügende Zugänglichkeit eines Grundstückes bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein. Gestützt auf diese mit der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 erweiterte Bestimmung verweigerte das Verwaltungsgericht in einem Entscheid vom 2. November 2000 (VB.2000.00111, RB 2000 Nr. 93 = BEZ 2000 Nr. 50 = URP 2000, S. 823, vom BGr bestätigt am 5. September 2001, URP 2001, S. 1061 ff.) einem Kinozentrum mit weiteren Freizeitangeboten wegen ungenügenden Angebots an öffentlichem Verkehr die Baubewilligung. Das Gericht stellte dabei klar, dass die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr keine bundesrechtliche Erschliessungsvoraussetzung im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG darstellt, sondern § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG als selbständiges kantonales Recht den Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG, wonach Wohn- und Arbeitsgebiete durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen werden sollen, umsetzt und im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens Anwendung findet (E. 5c). Bildet demnach die Anbindung an den öffentlichen Verkehr keine bundesrechtliche Erschliessungsvoraussetzung, so können die Gemeinden auch nicht von Bundesrechts wegen gezwungen werden, ihre Bauzonen gestützt auf Art. 19 Abs. 2 RPG mit öffentlichem Verkehr zu erschliessen (BGr, URP 2001, S. 1061 E. 1d). Auf kantonaler Ebene bestimmt der gleichzeitig mit § 237 PBG revidierte § 91 Satz 2 PBG, dass der Erschliessungsplan aufzeige, wie die Groberschliessung der Bauzonen auf die Angebotsplanung im öffentlichen Personenverkehr sowie auf die Güterverkehrsplanung abgestimmt sei. Damit soll im Wesentlichen die Verknüpfung zwischen der strassenmässigen Groberschliessung und den Planungen betrieblicher Angebote hergestellt werden, die nicht im Bereich des Planungs- und Baurechts liegen (vgl. Beleuchtender Bericht des Regierungsrates zur Abstimmungsvorlage vom 1. September 1991, Verstärkte Berücksichtigung des Umweltschutzes). Entgegen den Vorbringen der Nachbarrekurrierenden kann weder aus dieser Bestimmung noch aus § 237 PBG geschlossen werden, dass ein Zonenplan in einem bestimmten Areal grössere Überbauungen nur dann zulassen darf, wenn die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr

bereits erfolgt und damit die Voraussetzungen für eine Baubewilligung in dieser Hinsicht bereits gegeben sind. Es wäre denn auch unsinnig, das Angebot an öffentlichem Verkehr mit seinen allenfalls beträchtlichen Investitionen bereits in einem Zeitpunkt auszubauen, wo noch keineswegs feststeht, ob in einem bestimmten Gebiet aufgrund seiner künftigen Entwicklung auch tatsächlich mit einem grösseren Benutzer- oder Publikumsverkehr zu rechnen ist. c) Es ist unbestritten, dass die von der Stadt Winterthur und den Grundeigentümerinnen im fraglichen Gebiet angestrebte Entwicklung als eigentliches Gebiet mit Zentrumsfunktion einen Ausbau des öffentlichen Verkehrs erforderlich machen wird. Die Voraussetzungen für diesen Ausbau sind im vorliegenden Fall ausserordentlich günstig. Das Areal grenzt im Norden sowie im Südwesten an die S-Bahnstationen Oberwinterthur und Grüze. Im Südosten ist sodann die neue S-Bahnstation Hegi geplant. Mit deren Realisierung würden sämtliche Grundstücke im Gebiet innerhalb einer weniger als 1 km umfassenden Fussdistanz zu einer S-Bahnstation zu liegen kommen. Im Weiteren wird das Gebiet heute von vier Buslinien des Zürcher Verkehrsverbundes über die Seener- und Hegifeldstrasse bedient (Nrn. 5, 9, 10 und 680). Im kommunalen Verkehrsplan ist sodann eine neue Buslinie über die auszubauende Sulzer-Allee vorgesehen. Ob die von diesen Verkehrsmitteln ausgehenden Angebote künftig für die Bedienung einer grösseren nutzungsintensiven Überbauung im Gebiet genügen werden, wird massgebend von der Nutzungsart des konkreten Bauvorhabens, dessen Distanz zu den nächsten Haltestellen sowie der aus der angebotenen Frequenz resultierenden Haltestellenqualität abhängen (vgl. § 18 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 [PVG], Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr vom 14. Dezember 1988 [AngebotsV] sowie Wegleitung der Baudirektion zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlässen). Im heutigen Zeitpunkt muss daher die Feststellung genügen, dass S-Bahn und Bus das ganze Gebiet mit einem relativ dichten Haltestellennetz bedienen werden, so dass sich nötigenfalls mittels einer Erhöhung der Bedienungsfrequenz auf relativ einfache Weise eine hinreichende Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und eine sich daraus ergebende Reduktion der Parkplatzzahlen sicherstellen lassen wird. Die Bezeichnung von Oberwinterthur als Zentrumsgebiet im kantonalen Richtplan erfolgte denn auch unter anderem gerade wegen des Bestandes einer übergeordneten Verkehrsinfrastruktur und dem Erreichbarkeitspotenzial mit öffentlichem Verkehr (vgl. Bericht zum kantonalen Gesamtplan, S. 29). 7. Schliesslich werfen die Nachbarrekurrierenden der Baurekurskommission IV vor, ihre Rüge, wonach der Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) während der Rekursfrist nicht aufgelegt habe, überhaupt nicht behandelt zu haben. a) Die Nachbarrekurrierenden hatten in ihrer Rekurschrift eine Verletzung der Informationspflicht der Planungsbehörde und des Rechts der Bevölkerung auf Mitwirkung gemäss Art. 4 RPG geltend gemacht. Sie beanstandeten, dass der Bericht zur Ortsplanung nach Art. 47 RPV weder während der Einwendungsfrist noch während der Rekursfrist aufgelegt habe. In Erwägung 10 des angefochtenen Entscheides hat sich die Rekursinstanz mit diesem Einwand befasst und ausgeführt, dass der Bericht zur Ortsplanungsrevision einzig der Information der kantonalen Genehmigungsbehörde diene und nicht zu den gemäss Art. 4 Abs. 3 RPG und § 7 PBG öffentlich aufzulegenden Plänen und Berichten gehöre. Damit verneinte sie die Pflicht zur öffentlichen Auflage generell, sei dies nun für die Dauer der Einwendungs- als auch für diejenige der Rekursfrist. Der Vorwurf der Gehörsverletzung ist daher unbegründet. b) Inhaltlich hat die Vorinstanz die Rüge zu Recht verworfen. Zwar mag es zutreffen, dass der Bericht nach Art. 47 RPV auch eine

Stellungnahme zu den Mitwirkungseingaben enthalten muss. Daraus lässt sich aber keineswegs die Pflicht zur öffentlichen Auflage dieses Berichtes ableiten. § 7 Abs. 4 PBG schreibt nur vor, dass die Stellungnahme zu den nicht berücksichtigten Einwendungen zur Einsichtnahme offen stehen müsse, ohne aber zu verlangen, dass dies in der Form des Berichtes gemäss Art. 47 RPV zu geschehen habe. Die Nachbarrekurrierenden machten nicht geltend, dass die (separate) Stellungnahme zu den nicht berücksichtigten Einwendungen im vorliegenden Fall nicht öffentlich aufgelegt hätte. 8. Die Beschwerden der Grundeigentümerinnen und der Stadt Winterthur sind demgemäss gutzuheissen, und die Beschwerde der Nachbarrekurrierenden ist abzuweisen. Der angefochtene Planungsentscheid des Grossen Gemeinderats Winterthur ist vollumfänglich zu bestätigen. ... Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde der Nachbarrekurrierenden (VB.2001.00297) wird abgewiesen. Die Beschwerden der Grundeigentümerinnen (VB.2001.00245) und der Stadt Winterthur (VB.2001.00296) werden gutgeheissen. Demgemäss wird der angefochtene Rekursentscheid aufgehoben und der Beschluss des Grossen Gemeinderates Winterthur vom 2./3. Oktober bestätigt. ...

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