

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00217 vom 20. März 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-03-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2002.00217

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00217 du 20 mars 2003

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00217 del 20 marzo 2003

Regeste

Nutzungsplanung | Nutzungsplanung: Nichtgenehmigung einer Umzonung in Wohnzone, Bonstetten Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1a), Beschwerdeberechtigung der Gemeinde (E. 1b) und Kognition (E. 2b). Abstimmung der Pläne aufeinander und Begriff des Anordnungsspielraums (E. 3b). Die fragliche Fläche liegt im Anordnungsspielraum. Unter Zugrundelegung der Trendmethode, die auch die jüngste Entwicklung des Baulandverbrauchs miteinzubeziehen hat, bestehen zurzeit noch Baulandreserven für (nur) 11 bis 12 Jahre (E. 3c). Hingegen spricht die Planbeständigkeit (Begriff: E. 4a) gegen die Zulässigkeit der Umzonung: Gegenüber der erst vor rund 7 Jahren erfolgten BZO-Revision haben sich die Verhältnisse nicht erheblich geändert. Der heute als unzweckmässig erscheinende Verlauf der Bauzonengrenze und die angebliche Absicht, auf der fraglichen Fläche den Bau eines privaten Altersheim zu ermöglichen, stellen keine erhebliche Veränderung der Verhältnisse dar. Ausserdem hat sich der Baulandverbrauch seit 1995 nicht in unvorhergesehener Weise entwickelt. Keine Rolle spielt der Umstand, dass es sich um eine geringfügige Erweiterung des Baugebiets handeln würde (E. 4b). Abweisung der Beschwerde der Gemeinde. - Minderheitsbegründung.

Erwägungen

E. 3

a) Der Regierungsrat hat die fragliche Einzonung nicht genehmigt, weil sie gegen § 47 PBG verstosse, wonach die Bauzonen innerhalb des Siedlungsgebietes auszuscheiden sind. Bonstetten verfüge über eine ausreichende Baulandreserve, wie sich bei Anwendung der Trendmethode zeige: Der jährliche Durchschnittsverbrauch habe in den Jahren 1986–2000 bei rund 1,0 ha gelegen, und die unüberbaute Fläche in den rechtskräftig festgesetzten Bau- und Reservezonen betrage 17,2 ha. Damit bestehe eine theoretische Baulandreserve von über 17 Jahren und sei ein kurzzeitiger Bedarf für eine Neueinzonung nicht nachgewiesen. Vielmehr wären zunächst die Reservezonen innerhalb des Siedlungsgebietes im Umfang von 3,4 ha zu aktivieren, bevor Neueinzonungen vorgenommen würden. Vom Anordnungsspielraum könne somit nicht Gebrauch gemacht werden. Aus den von der Gemeinde im Vorprüfungsverfahren geltend gemachten Argumenten ergebe sich nichts anderes. Der als Grundlage für den Bauzonenbedarf ermittelte Verbrauch im Jahre 2001 und der für 2002 zu erwartende Verbrauch von Bauland könne für eine längerfristige Bedarfsabschätzung nicht ausschlaggebend sein. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, das fragliche Gebiet liege zwar nicht im Siedlungsgebiet gemäss dem kantonalen Richtplan, wohl aber im Anordnungsspielraum, unmittelbar im Grenzbereich zwischen Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet, wo es den Gemeinden gestattet sei, bei einer Einzonung auf die örtlichen Besonderheiten und Umstände Rücksicht zu nehmen. Früher

sei das Gebiet westlich der Birchstrasse ebenfalls nicht eingezont gewesen, so dass der Verlauf der Zonengrenze quer durch Kat.-Nr. 01 noch Sinn gemacht habe. Mit der Einzonung des Gebiets westlich der Birchstrasse sei aber eine unverständliche Einbuchtung in der Bauzone entstanden, welche auch nicht durch die Parzellaranordnung nachvollziehbar sei. Es lägen örtliche Besonderheiten und Umstände für eine Korrektur im Sinn von Ziff. 2.2.2. Abs. 2 des Richtplantextes (Richtplan 1995) vor. Unzutreffend sei die Behauptung, die Gemeinde verfüge über Baulandreserven für 17 Jahre. Stelle man auf die Periode 1988–2002 statt wie der Beschwerdegegner auf die Periode 1986–2000 ab, so ergebe sich ein durchschnittlicher Flächenverbrauch von 1,2 ha pro Jahr (statt 1 ha). Dies hänge damit zusammen, dass die Bautätigkeit aufgrund der vorhersehbaren Fertigstellung der Autobahnen N4 und N20 und der damit verbundenen attraktiveren Erschliessung von Bonstetten zugenommen habe. Es sei anzunehmen, dass sich dieser Trend in den nächsten Jahren fortsetzen, ja sogar verstärken werde. Ausgehend vom Stand 2002, betrage die verfügbare Baulandreserve der Gemeinde – einschliesslich der umstrittenen Bauzone – nur noch 14,7 ha, was noch für knapp 12 Jahre reiche. Die Aussagen im angefochtenen Beschluss bezüglich der Baulandreserve seien daher offensichtlich falsch. Ein Verstoss gegen Art. 15 RPG liege nicht vor. Was die Reservezonen angehe, so lägen auch diese am Rande des Siedlungsgebietes im Anordnungsspielraum. Ihre Einzonung dürfe nur nach einer umfassenden Prüfung vorgenommen werden. Vorliegend sei auf eine Einzonung verzichtet worden, weil in Würdigung der konkreten Umstände (örtliche Terrainverhältnisse, Grundstücksgrenzen, Einordnung in die Umgebung der künftigen Überbauung) die Einzonung der umstrittenen Fläche sinnvoller sei als jene von Reservezonenland. b) Die Planungen unterer Stufen haben derjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG). Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Ob und inwieweit die Richtplanung der Nutzungsplanung für die parzellenscharfe Zonenabgrenzung einen Anordnungsspielraum belässt oder nicht, ist eine Frage der Richtplankonformität des Nutzungsplanes und damit eine Rechtsfrage. Wird ein Anordnungsspielraum verneint, so stellt sich die weitere Rechtsfrage, ob allenfalls eine zulässige Durchstossung der Richtplanung im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG vorliegt. Wird jedoch ein Anordnungsspielraum bejaht, so liegt es grundsätzlich an der nachfolgenden Nutzungsplanung, diesen Spielraum unter Abwägung aller raumrelevanten Interessen zu nutzen. Der sich aus dem kantonalen Richtplan ergebende Anordnungsspielraum zwischen verschiedenartigen Festlegungen entspricht dessen generalisierter, nicht parzellenscharfer Darstellungsweise. Er soll unter anderem den Gemeinden als Träger der Nutzungsplanung denjenigen Ermessensspielraum gewähren, den es für eine parzellenscharfe, die örtlichen Besonderheiten und Interessen berücksichtigende Zonenplanung braucht. Das Verwaltungsgericht hat bereits verschiedentlich unter Hinweis auf den Bericht des Kantonsrats zum kantonalen Richtplan 1995 festgehalten, dass trotz der mit der Richtplanrevision aufgegebenen kartografischen Darstellung des Anordnungsspielraumes ein solcher nach wie vor bestehe und sich aus den Karteneinträgen sowie den im Text beschriebenen Zielsetzungen und konkret formulierten Aufträgen an die einzelnen Planungsträger ergebe. Dabei wurde jedoch ausdrücklich abgelehnt, den Anordnungsspielraum erst aufgrund einer Würdigung aller für die Nutzungsplanung massgebenden Gesichtspunkte zu definieren, da damit das Resultat der für die Nutzungsplanung massgebenden Interessenabwägung bereits vorweggenommen würde (BEZ 1998 Nr. 1 = RB 1997 Nr. 67; VGr, 3. März 1997, ZBl 98/1997, S. 473 E. 3a).

Demgemäss wohnt dem Anordnungsspielraum sowohl eine quantitativ-räumliche als auch eine qualitativ-raumplanerische Komponente inne. Da nur die erstere einer kartografischen Darstellung überhaupt zugänglich ist, hat der Kantonsrat folgerichtig bei der Revision der Richtplanung im Jahr 1995 auf diese Darstellungsweise ganz verzichtet. Für die Ermittlung des Umfangs des Anordnungsspielraums sind jedoch beide Komponenten in einem sinnvollen Zusammenspiel zu berücksichtigen. c) Die umstrittene Fläche liegt knapp ausserhalb des Siedlungsgebietes gemäss der Richtplankarte 1995. Gemäss dem Richtplan (Gesamtplan) von 1978 befand sie sich im damals ausdrücklich gekennzeichneten Anordnungsspielraum. Der Richtplan 1995 enthält keine Hinweise darauf, dass im fraglichen Bereich der Anordnungsspielraum eingeschränkt oder aufgehoben werden sollte. Im Gegenteil fällt auf, dass der Regierungsrat in seinem Genehmigungsbeschluss vom Dezember 1995 zur vollständig überarbeiteten Bau- und Zonenordnung der Beschwerdeführerin vom Mai 1995 die Einzonung des Gebietes westlich der Birchstrasse (Strumberg) kommentarlos genehmigte, obwohl auch dieses Gebiet zu einem guten Teil ausserhalb des Siedlungsgebietes gemäss dem damals neu festgesetzten Richtplan lag. Diese Genehmigung lässt sich kaum anders verstehen, als dass der Regierungsrat damals annahm, die eingezonte Fläche liege im Anordnungsspielraum und es lägen keine Gründe gegen eine Einzonung vor. Sodann macht die Beschwerdeführerin mit Recht geltend, dass es nicht angeht, bei der Ermittlung des Baulandverbrauches die Jahre 2001 und 2002 ganz ausser Acht zu lassen, nachdem der Genehmigungsentscheid erst Mitte Mai 2002 getroffen wurde. Grundsätzlich ist bei Anwendung der Trendmethode der Baulandverbrauch aufgrund einer möglichst langen (d.h. wenn möglich 15 Jahre umfassenden) Beobachtungsperiode zu ermitteln. Im Genehmigungszeitpunkt lagen gesicherte Daten bis 2001 vor. Für 2002 konnte der Baulandverbrauch aufgrund begonnener Bauvorhaben und erteilter Bewilligungen recht zuverlässig abgeschätzt werden. Gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin, denen der Beschwerdegegner nicht widerspricht, ergibt sich für 2001 ein Verbrauch von 0,7 und für 2002 ein solcher von 2,4 ha. Der bisherige Verbrauch begründet indessen lediglich eine gewisse Vermutung dafür, dass die Entwicklung in den nächsten Jahren ähnlich verlaufen wird. Bestehen Anhaltspunkte für eine Trendkorrektur, so sind diese einzubeziehen (RB 1999 Nr. 97). Die statistischen Unterlagen weisen darauf hin, dass die Bautätigkeit in Bonstetten im Verlauf der Neunzigerjahre gegenüber den Achtzigerjahren angezogen hat. Wenn die Gemeinde sodann darauf hinweist, dass der gelegentlich zu erwartende verbesserte Autobahnanschluss Richtung Zürich auch eine intensivere Nachfrage nach Wohnraum erwarten lässt, so bringt sie damit ein Argument vor, das durchaus dafür spricht, den jährlichen Baulandverbrauch für die nächste Zeit entsprechend dem Durchschnitt der Jahre 1988–2002 mit 1,2 statt mit 1,0 ha anzunehmen. Ausgehend von diesem Verbrauch und unter Berücksichtigung der 2002 noch vorhandenen Baulandreserven von gut 14 ha ergibt sich, dass die Baulandreserven noch für 11 bis 12 Jahre reichen. Daran würde sich durch die Einzonung der streitbetroffenen knapp 5'000 m² nichts Wesentliches ändern. Überzeugend erscheint schliesslich das Argument der Beschwerdeführerin, dass auch die als solche festgelegten Reservezonen wenigstens teilweise ausserhalb des Siedlungsgebietes gemäss kantonalem Richtplan, mithin im Anordnungsspielraum liegen und dass unter den gegebenen Umständen die Einzonung der fraglichen 5'000 m² unter raumplanerischen Gesichtspunkten sinnvoller erscheint als jene eines Teil der Reservezone. Von Gewicht erscheint vor allem, dass das 1995 eingezonte Gebiet westlich der Birchstrasse in der Zwischenzeit weitgehend überbaut worden ist, weshalb das östlich dieser Strasse liegende Gebiet als schwer motivierbare Einbuchtung im

Baugebiet erscheint, deren Ausfüllung mit Wohnbauten einer Arrondierung des Siedlungsgebietes gleichkäme, die sich gut in die Landschaft eingliedern liesse.

E. 4

Wenngleich die bisherigen Erwägungen für eine Gutheissung der Beschwerde sprechen, erweist sich der angefochtene Beschluss aus einem anderen Grund im Ergebnis dennoch als rechtmässig. a) Nutzungsplanungen weisen regelmässig einen Planungshorizont von rund 15 Jahren auf, entsprechend dem Kriterium von Art. 15 lit. b RPG, wonach Bauzonen Land umfassen, welches voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die vorliegend revidierte Planung stammt von 1995 und ist sowohl RPG-konform als auch auf den derzeit massgeblichen kantonalen Richtplan abgestimmt. Eine Revision wegen Ablaufs des damals massgeblichen Planungshorizontes steht klarerweise nicht zur Diskussion. Damit stellt sich die Frage, ob eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse vorliegt, welche eine Anpassung des Nutzungsplans rechtfertigt. Art. 21 Abs. 2 RPG garantiert der Nutzungsplanung eine gewisse Beständigkeit und sichert ihr die vom Gesetzgeber zugeordnete Funktion (BGE 123 I 175 E. 3a, 120 Ia 227 E. 2b = Pra 85/1996 Nr. 7). In den meisten gerichtlich zu beurteilenden Fällen steht die Planbeständigkeit insofern zur Debatte, als zu prüfen ist, ob der Vertrauensschutz der Grundeigentümer eine (vorzeitige) Planänderung rechtfertigt. Der Schutz der Grundeigentümer ist aber nicht der einzige Zweck von Art. 21 Abs. 2 RPG. Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Planbeständigkeit auch von einem generellen öffentlichen Interesse ist, weil sie gewährleistet, dass Nutzungspläne nicht – zur Befriedigung von wie auch immer gearteten Einzelanliegen – punktuell und ohne Beachtung aller massgeblichen Aspekte geändert werden, sondern dass Revisionen nur als Ergebnis einer umfassenden und sorgfältigen, die Ziele und Grundsätze des RPG wahren Interessenabwägung vorgenommen werden. "Aufsplitterungen von Zonenanpassungen in mehrere kleine Teilrevisionen beeinträchtigen die erforderliche planerische Kohärenz und sind daher möglichst zu vermeiden" (Peter Karlen, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, PBG-aktuell 4/94, S.

E. 5

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. ... Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. ...
Minderheitsbegründung: Eine Minderheit des Gerichts beantragt Gutheissung der Beschwerde aus folgenden Erwägungen: Vorab sprechen dafür die auch von der Mehrheit angebrachten Überlegungen in Erwägung 3, wonach der fragliche Bereich im richtplanerischen Anordnungsspielraum liegt, entsprechend der Auffassung der Beschwerdeführerin bei der Ermittlung des Baulandverbrauchs die Entwicklung in den Jahren 2001 und 2002 zu berücksichtigen ist und wonach es angesichts der Lage der bestehenden Reservezonen sinnvoller erscheint, zur zulässigen Erweiterung der Kapazität das streitbetreffene Areal statt einen Teil der Reservezonen einzuzonen. Gegenüber diesen gewichtigen Gründen vermag der Grundsatz der Planbeständigkeit nach Auffassung der Gerichtsminderheit aus folgenden Überlegungen nicht aufzukommen: Zum einen kommt dem Grundsatz der Planbeständigkeit nach Art. 21 Abs. 2 RPG keine absolute Bedeutung zu. Die Rechtsprechung lässt auch ohne erhebliche Veränderung der Verhältnisse geringfügige Erweiterungen des Baugebiets zu, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte

Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheint (BGE 124 II 391 E. 4b). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt, wie die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 14. Februar 2003 zutreffend dargelegt hat. Davon ging offenkundig auch der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss vom 15. Mai 2002 aus, hat er doch die Nichtgenehmigung nicht mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit begründet. Sodann ist zu beachten, dass dieser Grundsatz in der Rechtsprechung in enge Beziehung zur Eigentumsfreiheit und zum Vertrauensschutz gebracht wird; durch das Erfordernis einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse (Art. 21 Abs. 2 RPG) berücksichtigte der Bundesgesetzgeber insbesondere das Interesse des Grundeigentümers an der Beständigkeit der Ordnung, die aufgrund des Zonenplans für sein Grundstück gilt (vgl. BGE 120 Ia 227 E. 2b = Pra 85/1996 Nr. 7). Seinem Zweck nach erfordert Art. 21 Abs. 2 RPG vorab eine Prüfung geplanter Änderungen unter dem Gesichtswinkel des Vertrauensschutzes, der im vorliegenden Fall nicht relevant ist. Wohl trifft es zu, dass die Planbeständigkeit auch von einem generellen öffentlichen Interesse ist. Primär jedoch nicht wegen des von der Gerichtsmehrheit in diesem Zusammenhang hervorgehobenen Gebots der gesamthaften und koordinierten Beurteilung, sondern konkreter deswegen, weil sich die verschiedenen Behörden, welche die Raumplanung umzusetzen haben, ebenfalls auf eine gewisse Rechtssicherheit verlassen können müssen. Im vorliegenden Fall sind derartige, gegen die Zonenplanänderung und deren Genehmigung sprechende Gesichtspunkte der Rechtssicherheit nicht auszumachen, vom Standpunkt der kantonalen Behörden aus zumal deswegen nicht, weil das streitbetroffene Areal im Anordnungsspielraum liegt. Für richtiges Protokoll, Der
Gerichtssekretär:

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