

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00180 vom 23. August 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-08-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00180

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00180 du 23 août 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00180 del 23 agosto 2007

Regeste

Nutzungsplanung | Nutzungsplanung: Abstufung eines Teilareals von der Zone Z7 zur Zone Z6 im Rahmen einer Teilrevision der Nutzungsplanung im Gebiet Pfingstweidstrasse. Kognition der Rekursbehörde; Einschränkung der Ermessenskontrolle aufgrund der kommunalen Planungsautonomie (E. 3). Dem Gleichheitsgebot kommt bei Planungsmassnahmen nur eine beschränkte Bedeutung zu. Das Gemeinwesen ist aber immerhin verpflichtet, die Zonengrenzen nach sachlich begründeten Kriterien festzusetzen (E. 5.1). Die strittige Festsetzung einer Zentrumszone Z6 im östlichen Teil des Gevierts beruht auf sachlichen Gründen und erweist sich demnach nicht als offensichtlich unzweckmässig (E. 5.2). Grundsätze der Planbeständigkeit (E. 6.1). Die aufsichtsrechtliche BD-BZO beruht nicht auf einer umfassenden Überprüfung und Interessenabwägung bezüglich der Zuweisung einzelner Gebiete; ihr kommt hinsichtlich des durch sie geschaffenen Vertrauens in den Planbestand nicht das gleiche Gewicht zu wie einer vom zuständigen Planungsträger im ordentlichen Planungsablauf erlassenen Ordnung. Der Beschwerdegegner konnte demnach von vornherein nicht damit rechnen, dass die BD-BZO während des üblichen Planungshorizonts Bestand haben werde. Zudem sind zwischen dem Erlass der BD-BZO und der vorliegend strittigen Zonenplanrevision bereits zehn Jahre vergangen, weshalb ohnehin mit einer Änderung des Nutzungsplans zu rechnen war (E. 6.2). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Als erste Rechtsmittelinstanz überprüfen die Baurekurskommissionen kommunale Nutzungspläne grundsätzlich mit voller Kognition, das heisst nicht nur auf ihre Gesetzmässigkeit, sondern auch auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 VRG). Der Grundsatz der vollen Kognition steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass sich die Rekursbehörde bei der Ermessenskontrolle Zurückhaltung aufzuerlegen hat, wenn den Gemeinden bei der Festsetzung der Bau- und Zonenordnung Planungsautonomie zusteht, insbesondere wenn es für die Beurteilung auf die örtlichen Verhältnisse ankommt. Sie darf dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist oder den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (insbesondere solchen gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, Raumplanungsgesetz, RPG) widerspricht. Im Übrigen hebt sie im Rahmen der Ermessenskontrolle die kommunale Planfestsetzung nur dann auf, wenn deren Unzweckmässigkeit oder die Unangemessenheit offensichtlich ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 20). Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht bei der Überprüfung von Rekursentscheiden über kommunale Nutzungsplanungen gemäss § 50 Abs. 1 und 2 VRG

auf die Rechtskontrolle beschränkt. Bei der Überprüfung von Rekursentscheiden, mit welchen kommunale Planfestsetzungen aufgehoben worden sind, hat das Verwaltungsgericht im Rahmen der ihm zustehenden Rechtskontrolle auch zu prüfen, ob die Baurekurskommission in rechtsverletzender Weise die kommunale Planungsautonomie missachtet habe.

E. 4.1

Die Vorinstanz führte aus, für die Festsetzung der angefochtenen sechsgeschossigen Zentrumszone fehle es weitestgehend an nachvollziehbaren Gründen, während umgekehrt nicht unerhebliche planerische Gründe für eine siebengeschossige Zone auf dem streitbetroffenen Areal sprechen würden. Die Erschliessung des gesamten Gebiets mit öffentlichen Verkehrsmitteln sei gut. Der zeitliche Mehraufwand für den Weg vom Bahnhof Hardbrücke zum der Zentrumszone Z6 zugewiesenen Areal betrage nur etwa 1-2 Minuten und falle daher nicht ins Gewicht. Dies könne demnach kein Grund für eine unterschiedliche Zonierung sein. Die Ausnutzungsziffer von der Zentrumszone Z6 zur Zentrumszone Z7 steige lediglich von 230 % auf 260 % an, was einem Ausnutzungszuwachs von rund 13 % entspreche. Hieraus könne lediglich auf einen geringen Mehrverkehr geschlossen werden. Es könne auch nicht gesagt werden, dass die mit einem siebten Vollgeschoss leicht erhöhte Dichte dem Wohnen abträglich sein könnte. Auch falle ins Gewicht, dass das fragliche, nach dem Willen der Beschwerdeführerin unterschiedlich zu zonierende Gebiet eine in sich geschlossene Einheit bilde. Hinzu komme das private Interesse des Grundeigentümers an der Beibehaltung der (wenn auch nur vorläufig und aufsichtsrechtlich festgelegten) bisherigen Nutzungsbefugnisse, während ein überwiegendes öffentliches Interesse an der fraglichen Geschosshöheabstufung nicht zu erkennen sei.

E. 4.2

Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, das Gebiet zwischen der Hardbrücke, den Gleisanlagen, dem SBB-Viadukt und der Geroldrampe sei planerisch und städtebaulich kein einheitliches Gebiet. Der Bereich der Hardbrücke sei durch den S-Bahnhof Hardbrücke und die auf der Hardbrücke liegenden Bus-Stationen durch öffentliche Verkehrsmittel hervorragend erschlossen. Die Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr sei in diesem Bereich schwierig. Der Bahnhof Hardbrücke solle städtebaulich und architektonisch aufgewertet werden, inklusive einem grosszügigen Vorplatz auf Erdgeschossenebene (Fussgängerbereich mit Läden und Restaurants). Gegen den Bahnviadukt hin nehme mit zunehmender Distanz die Erschliessungsattraktivität ab (Distanz und städtebauliche Attraktivität, insbesondere Beeinträchtigung durch die Geroldrampe). Durch die Festsetzung einer Zentrumszone Z7 im vorderen Bereich zum S-Bahnhof hin solle auf die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr reagiert werden und eine Verdichtung nutzungsmässig und städtebaulich analog und in ähnlichem Ausmass wie auf dem Maag-Areal ermöglicht werden. Mit dem geplanten Hochhaus auf dem Maag-Areal sowie der hoch liegenden Hardbrücke und der Geroldrampe sollten städtebauliche Akzente gesetzt werden. Hingegen solle im östlichen Bereich mit der Zonierung Z6 städtebaulich auf den inventarisierten Bahnviadukt besser reagiert werden können. Die Wohnqualität sei zudem in diesem Bereich weit höher einzustufen als im vorderen Bereich (Hardbrücke, Geroldrampe). Der Einbezug dieser für die streitige Zentrumszone Z6 geltenden planerischen Aspekte spreche offensichtlich gegen die Festsetzung einer Zentrumszone Z7 für das gesamte Gebiet.

E. 5.1

Der streitbetroffenen Planung stehen unbestrittenermassen weder überkommunale Interessen noch wegleitende Ziele und Grundsätze der Raumplanung entgegenstehen. Der Beschwerdegegner sowie die Baurekurskommission erachten jedoch die Differenzierung zwischen den beiden Arealteilen für offensichtlich unzweckmässig. Damit sprechen sie in erster Linie den Grundsatz der Rechtsgleichheit an. Dem Gleichheitsgebot kommt bei Planungsmassnahmen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können (BGE 116 Ia 193 E. 3b, 114 Ia 257 E. 4a). Das Gemeinwesen ist aber immerhin verpflichtet, die Zonengrenzen nach sachlich begründeten Kriterien festzusetzen (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Bd. 1, Zürich 1999, N. 121 ff. mit Hinweisen). Ob solche vorliegend beachtet wurden, ist im Folgenden zu prüfen.

E. 5.2

Die Baurekurskommission hat grundsätzlich richtig dargelegt, dass sich die beiden strittigen Arealteile hinsichtlich einzelner Lagequalitäten nicht gross voneinander unterscheiden. Die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr ist für beide Areale optimal; aus der geringen Mehrdistanz der strittigen Zentrumszone Z6 zu Bus und Bahn kann kein erheblicher Unterschied abgeleitet werden. Hingegen ist der streitbetroffene von der Hardbrücke abgewandte Arealteil von seiner Lage her zum Wohnen eher geeignet als das direkt an die Hardbrücke stossende Areal. Er grenzt an den unter Schutz gestellten Bahnviadukt und jenseits von diesem an eine W5-Zone mit einem Wohnanteil von 90 %, während der auf die Hardbrücke ausgerichtete Arealteil aus städtebaulicher Sicht eine ähnlich intensive Nutzung wie beim Maag-Areal ermöglicht. Dementsprechend wurde auch vom Beschwerdegegner unangefochten nur im östlichen Arealteil ein Wohnanteil von 16 % festgelegt, während im westlichen Teil keine Wohnnutzung realisiert werden muss. Diese verschiedene Ausrichtung der beiden Arealteile bietet einen durchaus sachlichen Ansatz für eine Abstufung der Geschosshöhe nach Osten. Auch die Überlegungen der Beschwerdeführerin zur Baudichte, welche Auswirkungen auf die Wohn- und Umgebungsqualität hat, erweisen sich als zumindest vertretbar. Ebenso ist es nachvollziehbar, dass die Beschwerdegegnerin bei einer grösseren Nutzungsdichte eine Zunahme des Mehrverkehrs befürchtet, der – selbst wenn er nur gering ausfallen sollte – in Spitzenzeiten zu erheblichen Staus führen kann. Zwar liessen sich die Probleme im Zusammenhang mit dem Individualverkehr, der Umgebungsgestaltung und der Rücksichtnahme auf den unter Schutz stehenden Viadukt sicherlich auch teilweise im Rahmen des ohnehin notwendigen Gestaltungsplans lösen. Jedoch ist zu bedenken, dass die Nutzungsdichte mit der strittigen Grundordnung verbindlich festgelegt wird, sodass vom Beschwerdegegner in der nachfolgenden Sondernutzungsplanung zur Lösung der genannten Probleme kein Nutzungsverzicht mehr verlangt werden dürfte. Insgesamt kann daher die strittige Festsetzung einer Zentrumszone Z6 im östlichen Teil des Gevierts nicht als offensichtlich unzweckmässig beurteilt werden.

E. 6

Neben der Unzweckmässigkeit prüfte die Baurekurskommission im Weiteren auch die Verhältnismässigkeit der strittigen Zonierung und gewichtete dabei insbesondere das private Interesse des Grundeigentümers an der Beibehaltung der (wenn auch nur vorläufig und aufsichtsrechtlich festgelegten) bisherigen Nutzungsbefugnisse. Damit wird die Frage

der Planbeständigkeit aufgeworfen.

E. 6.1

Das sich aus Art. 21 Abs. 2 RPG und § 9 Abs. 2 PBG ergebende Gebot der Planbeständigkeit bildet Ausfluss des aus dem Vertrauensschutz abgeleiteten Grundsatzes der Rechtssicherheit (vgl. Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 437; Peter Karlen, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, PBG-aktuell 4/1994, S. 5 ff.). Während die Richtplanung im Allgemeinen auf einen Zeithorizont von 20 bis 25 Jahren ausgerichtet ist (vgl. etwa § 21 Abs. 2 PBG), hat sich die Nutzungsplanung eher am Bedarf der nächsten 10 bis 15 Jahre zu orientieren (vgl. etwa Art. 15 lit. b RPG). Nach Art. 9 Abs. 3 RPG werden Richtpläne alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet. Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 21 Abs. 2 RPG). Nach § 9 Abs. 2 PBG sind die Planungen neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen, soweit Rechtssicherheit und Billigkeit es zulassen. Je neuer ein Plan ist, um so mehr darf im Allgemeinen mit seiner Beständigkeit gerechnet werden. Je einschneidender sich umgekehrt die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, welche für die Planänderung sprechen (BGE 113 Ia 444 E. 5b mit Hinweisen). Der Grundsatz der Planbeständigkeit knüpft dabei an das Bestehen eines bundesrechtskonformen Planes an (BGE 114 Ia 32). Als taugliche Vertrauensgrundlage eignet sich ein einmal festgesetzter Nutzungsplan dann, wenn der zuständige Planungsträger ihn in umfassender Würdigung der massgebenden Verhältnisse und unter Beachtung der raumplanerischen Grundsätze und Zielsetzungen festgesetzt hat. Dies geschieht in der Regel im Rahmen der grossen Revisionen der Bau- und Zonenordnungen für alle Grundstücke, kann aber bezogen auf bestimmte Gebiete durchaus auch zwischenzeitlich erfolgen.

E. 6.2

Im kantonalen Siedlungsplan 1995 schied der Kantonsrat erstmals Zentrumsgebiete von kantonalen Bedeutung aus und wies dabei das Areal um den Bahnhof Hardbrücke einem solchen lang gestreckten zusammenhängenden Gebiet zwischen der Innenstadt Zürichs und der Stadtgrenze nach Schlieren zu. Die aufgrund verschiedener Kriterien wie übergeordneter Verkehrsinfrastruktur, Entwicklungsmöglichkeiten und zentralörtlicher Einrichtungen ausgeschiedenen Gebiete sollten dichte Siedlungsteile mit hoher Siedlungsqualität erhalten bzw. neu schaffen. Zu diesem Zwecke sollten bei künftigen Planungen in Zentrumsgebieten in der Regel Mischnutzungen angestrebt werden, wobei insbesondere auch Wohnraum erhalten bzw. neu geschaffen werden sollte. Damit die Entwicklungsimpulse in den verschiedensten Politikbereichen wie Wirtschaftsförderung, Umweltpolitik, Raumplanung, Verkehrspolitik, aber auch Finanzpolitik aufgenommen bzw. ausgelöst würden, empfahl der Richtplan die Durchführung kooperativer Planungsverfahren (vgl. Textteil zum Kantonen Richtplan 1995, S. 27 ff.). Auf der Ebene der Nutzungsplanung erfolgte mit der BD-BZO erstmals die Ausscheidung eigentlicher Zentrumszonen in der Stadt Zürich, während diese Gebiete nach der Bau- und Zonenordnung vom 17. Mai 1992, welche nie in Kraft gesetzt werden konnte, jedoch Grundlage der BD-BZO bildete, im Wesentlichen noch den Zonen W6D, W5Z und W6Z und den Industriezonen zugewiesen worden waren. Die wie das streitbetroffene Areal in der Zone W6D gelegenen Grundstücke wurden gesamthaft der Zentrumszone Z7 zugewiesen. Dieser Entscheid beruhte jedoch nicht auf einer umfassenden Überprüfung und

Interessenabwägung bezüglich der Zuweisung einzelner Gebiete; dies war auch nicht Aufgabe und Ziel der BD-BZO. Insofern kommt ihr hinsichtlich des durch sie geschaffenen Vertrauens in den Planbestand naturgemäss nicht das gleiche Gewicht zu wie einer vom zuständigen Planungsträger im ordentlichen Planungsablauf erlassenen Ordnung. Auch wenn eines der Ziele dieser Ersatzbauordnung unter anderem gerade war, Rechtssicherheit herzustellen, war sie gleichzeitig erklärermassen auch nur eine vorläufige Anordnung im Sinn einer Übergangsregelung, bis Gewissheit herrschte über das weitere Schicksal der Zürcher Ortsplanung (vgl. Verfügung der Baudirektion vom 9. Mai 1995, S. 1 bis 3). Insofern konnte der Beschwerdegegner von vornherein nicht damit rechnen, dass die BD-BZO während des üblichen Planungshorizonts Bestand haben werde (vgl. VGr, 5. Dezember 2002, VB.2001.00252, E. 3 d). Zudem hat die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag auf Erlass der Planungszone Pfingstweid bereits im Jahr 2000 klar gemacht, dass die Festlegungen des BD-BZO im fraglichen Gebiet überprüft werden sollen. Im Übrigen sind zwischen dem Erlass der BD-BZO und der vorliegend strittigen Zonenplanrevision bereits zehn Jahre vergangen. Nach 10 bis 15 Jahren ist jedoch wie dargelegt ohnehin mit einer Änderung des Nutzungsplans zu rechnen.

E. 7

Demgemäss ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht im von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Auch der obsiegenden Beschwerdeführerin ist keine solche zuzusprechen. Die Beantwortung von Rechtsmitteln gehört mit zu ihrem angestammten Aufgabenbereich, was eine Parteientschädigung zu ihren Gunsten zwar nicht von vornherein ausschliesst jedoch nur dann als gerechtfertigt erscheinen lässt, wenn die Erhebung oder Beantwortung des Rechtsmittels mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden war (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19 mit Hinweisen). Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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