

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00289 vom 23. August 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-08-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00289

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00289 du 23 août 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00289 del 23 agosto 2007

Regeste

Nutzungsplanung | Nichteinzonung und Belassung in der Reservezone aufgrund der Trendmethode Die Rechtsmittellegitimation der Beschwerdeführer, sich gegen die Belassung in der Reservezone zu wehren, darf ihnen nicht deswegen abgesprochen werden, weil sie nicht Eigentümer aller dortigen Grundstücke sind (E. 1.2). Die mangelnde Erschliessung seines Grundstücks ist kein Grund, ein schützenswertes Interesse des Beschwerdeführers 2 an der Anfechtung des Gemeindeversammlungsbeschlusses bzw. des diesen bestätigenden Rekursentscheids zu verneinen (E. 1.3). Kognition der Baurekurskommission und des Verwaltungsgerichts (E. 2). Rechtsgrundlagen der Einzonung und der Trendmethode; für eine Einzonung trotz Überkapazität müssen gewichtige Gründe sprechen (Interessenabwägung; E. 3). Es ist nicht rechtsverletzend, wenn es die Baurekurskommission abgelehnt hat, die im Zeitpunkt des Gemeindeversammlungsbeschlusses verfügbare (zur Zeit der Verabschiedung des Planungsberichts durch den Gemeinderat jedoch noch nicht verfügbare) neuere Bauzonenstatistik zu berücksichtigen. Es kann sich zwar bei einer Trendverschiebung rechtfertigen, auf eine kürzere Periode abzustellen, doch lag es im Rahmen des der Beschwerdegegnerin bei der Anwendung der Trendmethode zustehenden (prospektiven) Ermessens, wenn sie auch im vorliegenden Fall primär auf eine Erfassungsperiode von 15 Jahren abgestellt hat. Der Einbezug der Mischzonen bei der Anwendung der Trendmethode ist nicht rechtsverletzend (E. 4.3). Mangels Vertrauensgrundlage greift auch der Vertrauensschutz nicht (E. 5). Keine Parteientschädigung für die obsiegende Gemeinde, da ihr kein ausserordentlicher Aufwand entstand (E. 6). Abweisung

Erwägungen

E. 3

Aus bundesrechtlicher Sicht muss die Zuweisung von Land aus einer Nichtbauzone in eine Bauzone in erster Linie Art. 15 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) genügen. Danach umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und zudem weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Ausgangspunkt der Bedarfsprognose für die nächsten 15 Jahre bildet im Kanton Zürich regelmässig die Beanspruchung der Baulandreserven während der vergangenen Jahre (RB 2001 Nr. 59 = BEZ 2001 Nr. 1, auch zum Folgenden). Diese so genannte Trendmethode hat das Bundesgericht wiederholt als sachlich vertretbar und zulässig erachtet (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa und 221 E. 3b S. 231 f.). Zur Ermittlung des Trends ist eine statistisch aussagekräftige Periode vollständig zu erfassen, wobei vorbehältlich besonderer Umstände eine möglichst lange Erfassungsperiode (15 Jahre) vorzuziehen ist. Der bisherige Verbrauch begründet lediglich eine gewisse Vermutung

dafür, dass die Entwicklung in den nächsten 15 Jahren ähnlich verlaufen werde. Es ist in der Regel auch zu prüfen, ob weitere Faktoren allenfalls eine Trendkorrektur erfordern (RB 1999 Nr. 97 E. 2). Die in Art. 15 RPG genannten Kriterien der Eignung, der weitgehenden Überbauung und des Bedarfs bilden zunächst nur die Grundvoraussetzungen; sind sie gegeben, ist gleichwohl eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, in welche weitere – namentlich die in Art. 1 und 3 RPG normierten – Bau- und Nichtbauinteressen einzubeziehen sind (BGE 118 Ia 151 E. 4b, mit Hinweisen; Alexandre Flückiger in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 15 Rz. 25 ff.). Sodann bedeutet die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach "zu gross bemessene Bauzonen nicht nur unzweckmässig, sondern auch gesetzwidrig" sind (BGE 117 Ia 302 E. 4b; 116 Ia 221 E. 3b S. 231), nicht automatisch, dass eine Überkapazität die Überprüfung streitiger (Nicht-) Einzonungen unter weiteren Gesichtspunkten erübrige. Ausschlaggebend ist vielmehr die erwähnte Gesamtwürdigung (VGr, 3. März 1997, VB.96.0189, E. 3c). Für eine Einzonung trotz Überkapazität müssen aber besonders gewichtige Gründe sprechen (BGE 113 Ia 32 E. 3b/bb und cc S. 35 f.).

E. 4.1

Bezüglich der Kapazitätsbeurteilung erwog die Baurekurskommission im Wesentlichen: Bei Erstellung des am 4. Oktober 2005 zuhanden der Gemeindeversammlung verabschiedeten Planungsberichts habe der Gemeinderat über die Zahlen der Bauzonenstatistik 2003 verfügt. Entgegen der Auffassung der Rekurrenten könne nicht verlangt werden, dass auf die nunmehr vorliegenden Zahlen 2004 und 2005 abgestellt werde. Die Bedarfsberechnung der Beschwerdegegnerin sei sodann auch insoweit nicht zu beanstanden, als darin neben der Kapazität der reinen Wohnzonen auch jene der so genannten Mischzonen berücksichtigt worden sei. Auf dieser Grundlage ergebe sich per Ende 2003 eine Kapazität von 31,2 ha (noch nicht überbauter Wohnzonenfläche) bzw. von 12,4 ha (noch nicht überbauter Mischzonenfläche). In den Jahren 1989 bis 2003 habe der durchschnittliche Verbrauch pro Jahr 1,6 ha (Wohnzone) bzw. 0,4 ha (Mischzone) betragen, woraus sich eine verbleibende Kapazität für 19,5 Jahre bzw. 31,0 Jahre ergebe. In den Jahren 1999 bis 2003 habe der durchschnittliche Verbrauch pro Jahr 2,1 ha (Wohnzone) bzw. 0,6 ha (Mischzone) betragen, woraus sich eine verbleibende Kapazität für 14,86 Jahre bzw. 20,66 Jahre ergebe. Aufgrund dieser Werte sei offensichtlich, dass die Baulandreserven in der Gemeinde für die kommenden 15 Jahre ausreichen. Dies gelte selbst dann, wenn lediglich von einer – die erhöhte Bautätigkeit berücksichtigenden – Erfassungsperiode von 5 Jahren ausgegangen werde, umso mehr, als in dieser Berechnung ein allfälliges Verdichtungspotential nicht berücksichtigt sei.

E. 4.2

Die Beschwerdeführer halten daran fest, dass bei der Bedarfsberechnung lediglich die reinen Wohnzonen zu berücksichtigen seien; die Berücksichtigung der Mischzonen rechtfertige sich nur dort, wo eine Einzonung in Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung oder in Kern- und Zentrumszonen in Betracht falle, was hier nicht zutrefte, liege doch die Reservezone L in einem Gebiet, das sich für eine lockere oder mittlere Wohnzone ohne Gewerbeerleichterung eigne. Unhaltbar sei auch das Vorgehen der Baurekurskommission, lediglich die Zahlen bis Ende 2003 zu berücksichtigen; entgegen deren Begründung gehe es den Beschwerdeführenden nicht darum, dass die neusten Verhältnisse bis zum Rekursentscheid vom 6. Juni 2006 hätten berücksichtigt werden müssen, wohl aber die Zahlen bis Ende 2004, die im Zeitpunkt des Gemeindeversammlungsbeschlusses vom 5.

Dezember 2005 vorgelegen hätten. Auf dieser Grundlage ergebe sich, wie schon in der Rekurschrift dargelegt, per Ende 2004 eine Kapazität von 27,7 ha noch nicht überbauter Wohnzonenfläche und bei einer Erfassungsperiode 1990 bis 2004 ein durchschnittlicher Verbrauch pro Jahr von 1,8 ha, woraus eine verbleibende Kapazität für 15,4 (und nicht für 19,5) Jahre resultiere; bei einer Erfassungsperiode von lediglich 5 Jahren (2000-2004), welche angesichts der regen Bautätigkeit in den Jahren 2004 und 2005 im Sinn der Berücksichtigung einer Trendwende vorzuziehen sei, verbleibe in den reinen Wohnzonen bei einem durchschnittlichen jährlichen Verbrauch von 2,8 ha lediglich eine Kapazität für zehn Jahre (Beschwerdeschrift Ziffer 7-13).

E. 4.3

Das Verwaltungsgericht hat es im Entscheid vom 24. Januar 2001 (RB 2001 Nr. 59) als fragwürdig bezeichnet, wenn die Rechtsmittelinstanz bei der Überprüfung der Kapazitätsermittlung erst nach dem Festsetzungsbeschluss eingetretene Verhältnisse berücksichtigt. Aus der damaligen Erwägung kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht abgeleitet werden, die zuständige Gemeindeversammlung habe unter allen Umständen die im Zeitpunkt des Festsetzungsbeschlusses verfügbaren neuesten Zahlen zu berücksichtigen. Bei Ausarbeitung des vom Gemeinderat am 4. Oktober 2005 zuhanden der Gemeindeversammlung verabschiedeten Planungsberichtes lag, wie die Beschwerdeführenden selber einräumen, die kommunale Bauzonenstatistik per Ende 2004 noch nicht vor. Es konnte dem Gemeinderat auch nicht zugemutet werden, diese Statistik zuhanden der Gemeindeversammlung vom 5. Dezember 2005 nachzuliefern, sofern dies überhaupt möglich gewesen wäre. Im Rahmen einer geordneten Willensbildung durfte an dieser Versammlung auf den die Statistik per Ende 2003 enthaltenden Bericht abgestellt werden, zumal diese Willensbildung auch mit der vorangehenden öffentlichen Auflage nach Art. 33 Abs. 1 RPG verknüpft ist, welche im vorliegenden Fall aufgrund des ebenfalls die Statistik 2003 enthaltenden Gemeinderatsbeschlusses vom 28. Juni 2005 eingeleitet wurde. Unter diesen Umständen ist es nicht rechtsverletzend, wenn es die Baurekurskommission abgelehnt hat, die im Zeitpunkt des Gemeindeversammlungsbeschlusses offenbar verfügbare Statistik per Ende 2004 zu berücksichtigen. Gegen deren Berücksichtigung im Rechtsmittelverfahren spricht die nämliche Überlegung wie gegen die Berücksichtigung einer erst nach dem Festsetzungsbeschluss folgenden Entwicklung, nämlich dass die Gemeindeversammlung als das demokratisch legitimierte Entscheidungsorgan bezüglich der Bedarfsermittlung nach der Trendmethode auf gesicherte tatsächliche Grundlagen abstellen können muss. Aus dem Verwaltungsgerichtsurteil VB.2002.00217 vom 20. März 2003 können die Beschwerdeführenden nichts zu ihren Gunsten ableiten. Dort ging es um die Frage, ob die Baudirektion als Genehmigungsinstanz die Verhältnisse bis zum Zeitpunkt der Genehmigungsverfügung hätte berücksichtigen sollen. Ob an der dortigen Erwägung 3c, welche die Berücksichtigung der neusten Entwicklung im Zeitpunkt des Genehmigungsentscheids verlangt, festzuhalten ist, muss im vorliegenden Fall, in welchem es um die Überprüfung des Festsetzungsbeschlusses im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens vor Baurekurskommission und Verwaltungsgericht geht, nicht entschieden werden. Im Übrigen ergibt sich auch unter Berücksichtigung der Zahlen bis Ende 2004 eine hinreichende Kapazität für den nach Art. 15 RPG massgebenden Zeitraum von 15 Jahren, jedenfalls dann, wenn mit der Vorinstanz von einer Erfassungsperiode von 15 Jahren ausgegangen wird (15,4 Jahre), und umso mehr, wenn neben den Wohnzonen auch die Mischzonen berücksichtigt werden (15,5 Jahre). Auch bezüglich dieser beiden Aspekte ist indessen die Betrachtungsweise der Vorinstanz nicht rechtsverletzend: Zwar

kann es sich laut dem verwaltungsgerichtlichen Urteil vom 17. Juni 1999 (RB 1999 Nr. 97) rechtfertigen, statt der grundsätzlich massgebenden Erfassungsperiode von 15 Jahren bei einer innerhalb dieses Zeitraums klar feststellbaren Trendverschiebung auf eine kürzere Periode wie etwa nur die vergangenen fünf Jahre abzustellen, und spricht im vorliegenden Fall bezogen auf den Zeitraum 1989 bis 2003 bzw. 2000 bis 2004 einiges für eine solche Trendverschiebung, wie dies die Beschwerdeführenden mit Blick auf den Verbrauch ab dem Jahr 2000 geltend machen. Es lag jedoch im Rahmen des der Beschwerdegegnerin bei der Anwendung der Trendmethode zustehenden (prospektiven) Ermessens, wenn sie auch im vorliegenden Fall primär auf eine Erfassungsperiode von 15 Jahren abgestellt hat, was von den Rechtsmittelinstanzen zu respektieren ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 14, § 50 N. 94, § 51 N. 7). Auch in den von den Beschwerdeführenden zitierten Urteilen vom 17. Juni 1999 (RB 1999 Nr. 97), 24. Januar 2001 (RB 2001 Nr. 59) und 20. März 2003 (VB.2002.00217) ist das Verwaltungsgericht von einer Erfassungsperiode von 15 Jahren ausgegangen. Schliesslich ist es auch nicht rechtsverletzend, wenn die Vorinstanzen bei der Kapazitätsermittlung die Mischzonen einbezogen haben. Das entspricht denn auch der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts, wie sie sich aus den zitierten Entscheiden ergibt. Es mag zutreffen, dass sich das Gebiet L für eine Wohnzone ohne Gewerbebeileichterung besonders eignet. Es verhält sich jedoch nicht so, dass eine Wohnnutzung mit Gewerbebeileichterung dort von vornherein ausser Betracht fiele, und es muss der Beschwerdegegnerin im Rahmen der ihr zustehenden Planungsautonomie offen bleiben, die Reservezone, sollte sie je in eine Bauzone überführt werden, einer derartigen Nutzung zugänglich zu machen. Schon aus dieser Überlegung ergibt sich, dass der Einbezug der Mischzonen bei der Anwendung der Trendmethode hier nicht rechtsverletzend ist. Bei alledem kommt der Frage, ob und inwieweit bei der Bedarfsberechnung nach Art. 15 lit. b RPG das gemäss Bauordnung enthaltene Verdichtungspotenzial – im Sinn einer Korrektur des aufgrund der Trendmethode gewonnenen Ergebnisses – zu berücksichtigen sei, keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Die Baurekurskommission hat denn auch diesen Faktor nicht berücksichtigt, weshalb die diesbezüglichen Einwendungen der Beschwerdeführenden (Beschwerdeschrift Ziffer 13) unerheblich sind. Der Schluss der Vorinstanzen, die streitbetroffenen Grundstücke würden voraussichtlich in den nächsten 15 Jahren nicht als Bauland benötigt, hält einer Rechtskontrolle stand.

E. 5

Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdegegnerin die fragliche Einzonung trotz fehlendem Bedarf hätte vornehmen müssen, weil andere öffentliche Interessen, namentlich solche gemäss Art. 1 und 3 RPG, oder Gründe des Vertrauensschutzes dies geboten hätten. Die Baurekurskommission hat solche Gründe unter Berücksichtigung der rekurrentischen Vorbringen verneint (Rekursentscheid E. 6–8). Was die Beschwerdeführenden dagegen vorbringen (im Wesentlichen unverändert wiederholend; vgl. Beschwerdeschrift Ziffern 16–20), vermag diese Beurteilung nicht zu entkräften. Es kann daher auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG). Insbesondere können die Beschwerdeführenden unter dem Blickwinkel des Vertrauensschutzes nichts zu ihren Gunsten ableiten. Kein ausschlaggebendes Gewicht kommt diesbezüglich dem Umstand zu, dass bei der Zonenplanrevision 1985 das fragliche Gebiet nach damaliger Auffassung des Gemeinderats einer Bauzone zugeteilt werden sollte, dann aber von der Gemeindeversammlung auf entsprechenden Antrag eines Stimmbürgers hin der Reservezone zugewiesen wurde. Gleiches gilt bezüglich des am 1. Oktober 1996/13.

April 1999 festgesetzten Quartierplans L, welcher im Übrigen von den heute noch streitbetroffenen zwei Grundstücken lediglich Kat.-Nr. 03, nicht jedoch Kat.-Nr. 04 erfasste. Wie die Baurekurskommission in Übereinstimmung mit den vorliegenden Akten festgestellt hat, sind dem Beschwerdeführer 1 als Eigentümer von Kat.-Nr. 03 aus dem Einbezug in das Quartierplanverfahren keine Erschliessungskosten erwachsen. Der Quartierplanbericht hält fest, dass bei einer Einzonung des Reservezonengebiets ein separater Quartierplan, verbunden mit einer Revision des Quartierplans L, nötig würde, welcher die Einkaufspflicht der betreffenden Grundeigentümer für die M-Strasse, den Meteorwasserkanal, den Schmutzwasserkanal, die Wasser- und die Stromversorgung auslösen würde und in welchem Verfahren die Einkaufsbeiträge für diese Anlagen ermittelt werden müssten. Ebenso wenig vermögen die dem Beschwerdeführer 1 aus der Ausarbeitung eines Vorkaufsvertrages und einer Überbauungsskizze 1991 erwachsenen Umtriebe eine hinreichende Vertrauensgrundlage zu bilden, zumal das Quartierplanverfahren erst mit Beschluss vom 21. Januar 1992 eingeleitet worden ist und der Vorkaufsvertrag mit der Bedingung verknüpft wurde, dass das Land eingezont werde.

E. 6

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Die Gerichtskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführenden je zur Hälfte, unter solidarischer Haftung für die ganzen Kosten, aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 VRG steht ihnen bei diesem Verfahrensausgang von vornherein nicht zu. Auch der obsiegenden Beschwerdegegnerin ist für das vorliegende Beschwerdeverfahren keine Parteientschädigung zuzusprechen. Die Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zum angestammten Aufgabenbereich eines Gemeinwesens, was eine Parteientschädigung zu dessen Gunsten zwar nicht von vornherein ausschliesst, jedoch nur dann als gerechtfertigt erscheinen lässt, wenn die Beschwerdevernehmlassung mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden war (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19 mit Hinweisen). Diese Voraussetzung ist hier nicht erfüllt. Hingegen besteht kein Anlass, die von der Baurekurskommission für das Rekursverfahren zugunsten der heutigen Beschwerdegegnerin zugesprochene Parteientschädigung von Fr. 1'200.- aufzuheben; die Beschwerdeführenden haben nicht geltend gemacht, dass diese Verpflichtung auch dann aufzuheben sei, wenn sie in der Sache selber unterliegen. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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