

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00401 vom 1. März 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-03-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2006.00401](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00401)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00401 du 1 mars 2007

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00401 del 1 marzo 2007

## Regeste

Gestaltungsplan | Festsetzung des Gestaltungsplans "Zentrum Nüeri Mitte". Strittig sind die Art. 4 Abs. 2 und 6 Abs.4 der Gestaltungsplanvorschriften. Gegen den Entscheid der Baurekurskommission wehren sich sowohl die Gemeinde als auch die privaten Beschwerdeführerinnen. Der Gestaltungsplan schreibt in Art. 6 Abs. 4 vor, dass bei einem Neubau auf den Grundstücken der privaten Beschwerdeführerinnen mindestens die Hälfte der Nutzfläche dem Wohnen im Alter dienen muss. Der Gestaltungsplan enthält selbst jedoch keine Vorschriften, wie eine Wohnung beschaffen sein muss, damit sie dem Wohnen im Alter dient. Ohne eine Konkretisierung verstösst die Vorschrift gegen das in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte Legalitätsprinzip. Daneben erweist sie sich als eine allzu rigorose Eigentumsbeschränkung. Ebenfalls als nicht zulässig erweist sich Satz 2 der Vorschrift, wonach in der überbaubaren Gebäudefläche Balkone u.ä. enthalten sein sollen (E. 4.2). Die Eigentumsbeschränkung von Art. 4 Abs. 2 des Gestaltungsplans, wonach das Erdgeschoss für zentrumsorientierte Nutzungen wie Läden und Praxen zu nutzen ist, geht weit weniger weit. Sie kann sich auf kantonale Bestimmungen stützen und trägt zum Zweck der Kernzone bei. Die Vorschrift erweist sich demnach als rechtmässig (E. 4.3). Das Grundstück der privaten Beschwerdeführerinnen wird durch die Parkierungszone noch nicht direkt in Anspruch genommen. Sie erweist sich als rechtmässig (E. 5.1). Allfällige Beeinträchtigungen des Betriebs sind geringfügig und vermögen die Unzweckmässigkeit der Festlegung der Zufahrt nicht zu begründen (E. 5.2) Teilweise Gutheissung der Beschwerde der Gemeinde; Abweisung der Beschwerde der privaten Beschwerdeführerinnen.

## Erwägungen

### E. 3

Bezüglich der Voraussetzungen und dem zulässigen Inhalt eines Gestaltungsplanes im Allgemeinen kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz (Erw. 3) verwiesen werden (§ 28 Abs. 1 VRG in Verbindung mit § 70 VRG). Im Folgenden wird vorab die Beschwerde der Gemeinde (Erw. 4) und nachfolgend diejenige der Beschwerdeführerinnen behandelt (Erw. 5). In Würdigung beider Beschwerdeentscheide ist schliesslich über das weitere Schicksal des Gestaltungsplans "Zentrum Nüeri Mitte" zu befinden (Erw. 6).

### E. 4.1

In der von der Gemeinde erhobenen Beschwerde geht es um die bauliche Nutzweise und das Nutzungsmass, d.h. um die Art. 4 Abs. 2 und 6 Abs. 4 GPV sowie die Firstrichtungen für das Areal II. Die Baurekurskommission erwog im Wesentlichen, bei einer Neuüberbauung des Areals II müsse die Hälfte der erlaubten Nutzfläche dem Wohnen im

Alter dienen. Eine derart rigorose Eigentumsbeschränkung verlange ein konkret dahingehendes Bedürfnis, das sich nicht anderweitig befriedigen lasse. Da ein solches nicht dargetan werde, sei Art. 6 Abs. 4 GPV aufzuheben. Damit entfalle eine verbindliche Angabe über die mögliche Ausnützung der rekurrentischen Grundstücke. Die Gemeinde habe daher zunächst eine generell gültige Nutzfläche zu bestimmen. Der gewünschte Anreiz könne dann etwa so geschaffen werden, dass sich die zulässige Nutzungsfläche im Falle der Realisierung von Alterswohnungen in einem bestimmten Mass erhöhe (Bonus). Ohne eine generell gültige Nutzfläche für das Areal II könne Art. 4 Abs. 2 GPV über die Nutzweise des Erdgeschosses sowie die Vorgabe der Firstrichtung nicht verlässlich überprüft werden, weshalb auch diese beiden Festlegungen vorläufig aufzuheben seien.

#### **E. 4.2**

Zur Überprüfung von Art. 6 Abs. 4 GPV ist die mit der Bestimmung verbundene Eigentumsbeschränkung zu ermitteln und in Verhältnis zum gegebenen öffentlichen Interesse zu setzen.

##### **E. 4.2.1**

Die Gemeinde macht zunächst geltend, nach Art. 6 Abs. 4 GPV sei nur die gegenüber der BZO 1984 zugestandene bauliche Mehrnutzung für das Wohnen im Alter vorzusehen und zu realisieren. Die Beschwerdeführerinnen erachten diese Behauptung als aktenwidrig und wollen die Bestimmung nach ihrem Wortlaut auslegen. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 6 Abs. 4 GPV kann ein Neubau auf dem Areal II auf einer Gebäudefläche von 520 m<sup>2</sup> nur dann realisiert werden, wenn mindestens die Hälfte der Nutzfläche dem Wohnen im Alter dient. Falls die Grundeigentümer eine solche Nutzung nicht wünschen, so sind sie in ihren baulichen Möglichkeiten auf den Ersatz- und Umbau der bestehenden Bauten beschränkt (Art. 5 GPV). Von dieser Auslegung geht offenbar auch die Gemeinde aus; ihre Ausführungen beziehen sich wohl eher auf das rechnerische Ergebnis. Unter der BZO 1984 durfte auf den fraglichen Grundstücken eine Bruttogeschossfläche von 1'050 m<sup>2</sup> realisiert werden, während der Gestaltungsplan letztlich eine maximale Nutzfläche von 2'080 m<sup>2</sup> zulässt. Nach den Vorstellungen des Gestaltungsplans müssten also mit einem Neubau auf mind. 1'040 m<sup>2</sup> Alterswohnungen erstellt werden, was in etwa dem Nutzungsmehrmass entspricht. Allerdings ist der von der Gemeinde angestellte Vergleich mit den Nutzungsmöglichkeiten der BZO 1984 nicht angezeigt, nachdem Art. 7 der BauO 1993 die Nutzflächenbeschränkung für den Baubereich B ausdrücklich fallen gelassen hat. Inwieweit der Gestaltungsplan gegenüber bisher eine Mehrnutzung zulässt, ist daher ausschliesslich aufgrund der 1993 nach wie vor massgebenden Baubereichsfläche von ca. 368 m<sup>2</sup> zu ermitteln. Darauf hätten sich eine Nutzfläche von ca. 1'412 m<sup>2</sup> verwirklichen lassen. Mit dem Gestaltungsplan wurde daher die vor der BZO 2004 mögliche Ausnützung im Ergebnis um ca. 668 m<sup>2</sup> Nutzfläche erhöht.

##### **E. 4.2.2**

Weiter bringt die Gemeinde vor, die Verpflichtung von Art. 6 Abs. 4 GPV sei, was das Wohnen im Alter betreffe, hinfällig, da das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3) ab neun Wohnungen zwingend die behindertengerechte Bauweise verlange. Bei einer möglichen Nutzfläche von mehr als 2'000 m<sup>2</sup> dürfe diese Wohnungsanzahl auf dem Areal II erreicht werden. Die Anforderungen an für das Alter geeigneten Wohnraum gingen weniger weit als das

Behindertengleichstellungsgesetz oder würden sich praktisch damit decken. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die im Gestaltungsplan eingetragenen Firstrichtungen auf dem Areal II zeigen, dass eine Neuüberbauung des Areals grundsätzlich mit zwei etwas unterschiedlich ausgerichteten Gebäuden erfolgen soll. Bei gleicher Gebäudefläche dürften diese demnach je 260 m<sup>2</sup> überstellen. Wenn nun die Erdgeschosse jeweils für Läden, Praxen etc. vorgesehen würden, so bliebe in den drei Obergeschossen (inkl. Dachgeschoss) noch eine Nutzfläche von 780 m<sup>2</sup>, was selbst bei einer ausschliesslichen Wohnnutzung und durchschnittlichen Wohnungsgrössen von knapp 100 m<sup>2</sup> nur je acht Wohnungen entspräche. Diese Gebäude gälten daher noch nicht als Wohngebäude im Sinne von Art. 3 lit. c BehiG. Auch kann nicht gesagt werden, Alterswohnungen und Behindertenwohnungen seien von ihrer Ausstattung her gleich. Die Bedürfnisse von Alten und Behinderten mögen zwar, was die Zugänglichkeit für gehbehinderte Menschen anbelangt, ähnlich sein, jedoch könnten durchaus verschiedene gruppenspezifische Anforderungen gestellt werden. Im Bundesrecht etwa findet sich in § 49 der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 30. November 1981 (VWEG, SR 843.1) eine Bestimmung zu Alters- und Invalidenwohnungen. Nach deren Abs. 1 haben als Alterswohnungen Kleinwohnungen mit bis zu drei Zimmern zu gelten. Neu zu erstellende Kleinwohnungen müssen den Bedürfnissen der Betagten Rechnung tragen. Nach Abs. 2 der Bestimmung haben als Invalidenwohnungen Wohnungen aller Grössen zu gelten, die den besonderen Anforderungen der Invaliden genügen. Auch Art. 4 Abs. 2 GPV scheint eine Unterscheidung zwischen behindertengerecht ausgestalteten Wohnungen und solchen, die sich für das Alterswohnen eignen, zu treffen, andernfalls die in Satz 2 erfolgte Einschränkung überflüssig wäre. Es bleibt daher fraglich, welche Beschaffenheit eine Wohnung im Einzelnen aufweisen muss, um im Sinne von Art. 6 Abs. 4 GPV das Wohnen im Alter zu ermöglichen. Der Gestaltungsplan selber enthält keine nähere Umschreibung des Begriffs. Im kantonalen Recht existieren darüber ebenfalls keine Vorschriften. Was unter Wohnen im Alter oder auch unter einer Alterswohnung zu verstehen ist, ist aber in hohem Grad unbestimmt. Sowohl die Wohnungsgrösse, deren Ausstattung und Erschliessung wie auch letztlich gemeinschaftlich genutzte Räume und Infrastruktur können dazu beitragen, dass sich eine Wohnung besonders gut nicht nur durch behinderte, sondern insbesondere durch alte Menschen nutzen lässt. Die diesbezüglichen Befürchtungen der Beschwerdeführerinnen, wonach zu Alterswohnungen auch ein Betreuungskonzept gehören könnte, sind daher durchaus berechtigt, zumal es hier immerhin um Alterswohnungen auf einer Fläche 1'040 m<sup>2</sup> geht, was mindestens zwölf Kleinwohnungen entspricht. Das Wohnen im Alter könnte sodann auch nicht nur mittels baulicher Einschränkungen, sondern sogar durch bestimmte Vorgaben für die Vermietung einer Wohnung gefördert werden. Das in Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verankerte Legalitätsprinzip verlangt unter anderem, dass ein Rechtssatz genügend bestimmt sein muss, so dass das Handeln der Verwaltungsbehörden im Einzelfall voraussehbar und rechtsgleich ist (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2002, Rz. 386 ff.). Diese Anforderung wird mit Art. 6 Abs. 4 GPV nicht erfüllt. Ohne eine Konkretisierung des Begriffs Wohnen im Alter könnte die Bestimmung daher keine genügende Grundlage im Sinne eines generell-abstrakten Rechtssatzes für eine spätere Auflage in der Baubewilligung bilden. Unabhängig von diesem Zwischenergebnis, ist im Weiteren die Zulässigkeit der Bestimmung zu untersuchen. Diese Prüfung steht allerdings unter der minimalen Annahme, dass die Konkretisierung in dem Sinne erfolgt, dass die Wohnungsgrösse § 49 Abs. 1

WEGV entspricht und die Anforderungen an Nutzflächen für das Wohnen im Alter inhaltlich nicht weiter gehen als die Anforderungen an Wohnungszugänge gemäss Art. 2 Abs. 3 BehiG, sich allerdings auch auf solche Wohngebäude beziehen, die nicht ohnehin dem Behindertengleichstellungsgesetz unterstehen.

#### **E. 4.2.3**

Zu klären ist weiter, welche Bedeutung die in Art. 32a BauO für das Areal Volg/Post aufgestellten Vorgaben für die drei Grundstücke der Beschwerdeführerinnen haben. Diese Bestimmung verlangt im Grundsatz eine Erdgeschossnutzung durch Läden, Praxen etc. und eine vorrangige Wohnnutzung in den Obergeschossen. Die Gemeinde ordnet das Areal II dem Bereich "Volg/Post" zu, die Beschwerdeführerinnen bestreiten dies. Die Baurekurskommission prüfte die Frage lediglich im Zusammenhang mit der aus Art. 4 Abs. 2 GPV erfolgten Eigentumsbeschränkung und konnte sie offenlassen, da sie Art. 4 Abs. 2 GPV aus anderem Grund vorläufig aufhob. Immerhin bemerkte sie dabei, dass das Areal Volg/Post rein wörtlich genommen das strittige Areal nicht umfasse. Die Auslegung von Art. 32a BauO hat sich vorerst an der planlichen Ausscheidung der drei gestaltungsplanpflichtigen Gebiete zu orientieren. Von ihrem Sinn und Zweck her werden mit Art. 32a BauO die wegleitenden Grundsätze für alle vom Plan erfassten Flächen aufgestellt. Da die drei streitbetroffenen Grundstücke im Areal "Mitte-Volg/Post" liegen, müssen sie zwangsläufig entweder den von Art. 32a BauO für das Areal "Mitte" oder den für das Areal "Volg/Post" aufgestellten Grundsätzen unterliegen. Beim Areal Mitte steht der nordöstlich der M-Strasse vorgesehene Zentrumsbau mit Dorfplatz im Mittelpunkt des Interesses. Inwieweit die streitbetroffenen Grundstücke diesem Zweck zugeordnet werden könnten, ist nicht ersichtlich. Auf dem Areal "Volg/Post" hingegen geht es um den Ausbau von Volg und Post, um Kurzparkierung und zentrale Tiefgarage. Aufgrund ihrer unmittelbaren Nachbarschaft dazu können die fraglichen Grundstücke nur diesem Zweck zugeordnet werden. Dies zeigt sich letztlich gerade im strittigen Gestaltungsplan, der den nordwestlichen Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. 01 für die Parkierung beansprucht. Inhaltlich stellt Art. 32a BauO allerdings lediglich Grundsätze für die einzelnen, noch zu erarbeitenden Gestaltungspläne auf. Insofern kann nicht gesagt werden, dass diese Bestimmung für sich bereits unmittelbar eigentumsbeschränkend sei. Sie konkretisiert in erster Linie das von der Gemeinde bei der Ausgestaltung der weiteren Planung zu verfolgende öffentliche Interesse und ist damit eher mit einer richtplanerischen Vorgabe zu vergleichen als mit einer eigentümerverbindlichen Nutzungsvorschrift in einer Kernzone. Immerhin unterscheidet sie sich aber vom Richtplan dadurch, dass es den Beschwerdeführerinnen offen gestanden hätte, bereits die in Art. 32a BauO aufgestellten Grundsätze als einschränkende Vorgaben für die nachfolgende Gestaltungsplanung anzufechten. Da sie dies nicht getan haben, müssen sie die in Art. 32a BauO vorgenommene Konkretisierung der öffentlichen Interessen jedenfalls als verbindliche Vorgabe gegen sich gelten lassen.

#### **E. 4.2.4**

Die Baurekurskommission kam zum Schluss, mit Art. 6 Abs. 4 GPV liege gemessen am nicht näher begründeten öffentlichen Interesse an Alterswohnungen eine allzu rigorose Eigentumsbeschränkung vor. Dieser Beurteilung kann sich das Verwaltungsgericht im Ergebnis anschliessen. Zwar ist mit der zugestandenen Gebäudefläche von 520 m<sup>2</sup> eine massive Erhöhung der bisher zulässigen Nutzfläche verbunden. Das allein rechtfertigt jedoch nicht jede Eigentumsbeschränkung. Angesichts des gemäss Art. 32a BauO auf einen

vorrangigen Wohnungsbau in den Obergeschossen beschränkten öffentlichen Interesses rechtfertigt es sich insbesondere nicht, eine Neuüberbauung vollständig von der Verwirklichung von 50 % Nutzfläche für das Wohnen im Alter abhängig zu machen. Damit würden die Beschwerdeführerinnen gezwungen, eine Neuüberbauung zu einem wesentlichen Teil für einen bestimmten Wohnungstyp zu konzipieren, wozu auch zusätzliche technische Installationen gehören. Ein dreigeschossiger Neubau mit Familienwohnungen etwa oder ohne Lift wäre schon nicht mehr zulässig. Selbst ein Neubau innerhalb des ursprünglich in der BZO 1984/1993 definierten Baubereichs B wäre nicht zulässig, da die im Areal II bestehenden Bauten nur umgebaut und erneuert, nicht aber durch einen völlig anders gestalteten Neubau abgelöst werden dürfen (vgl. Art. 5 Abs. 2 GPV). Demgemäss hat die Baurekurskommission die Vorschrift mit guten Gründen als unverhältnismässig gewürdigt.

#### **E. 4.2.5**

Der festgestellte Mangel lässt sich in verschiedener Weise beheben. In Frage kommt grundsätzlich bereits die ersatzlose Streichung der in Art. 6 Abs. 4 Satz 1 GPV aufgestellten Bedingung, so wie dies die Beschwerdeführerinnen im Rekursverfahren auch verlangt haben. Diese Vorgehensweise drängt sich vor allem dann auf, wenn die Gemeinde mit ihrer Bedingung selber gar nicht mehr von den Grundeigentümerinnen verlangen wollte, als dies bereits der Bundesgesetzgeber mit dem Behindertengleichstellungsgesetz tut. Aus dem diesbezüglichen Beschwerdeeventualantrag der Gemeinde geht nicht ganz klar hervor, ob dies wirklich ihre Auffassung ist oder ob sie mit der strittigen Klausel den Anwendungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes auch auf Wohnbauten mit weniger als neun Wohnungen ausdehnen wollte. Denkbar wäre aber auch ein Vorgehen, wie es die Rekursinstanz vorgezeichnet hat, wonach zuerst eine ohne zusätzliche Bedingung geltende Nutzfläche zu bestimmen wäre, welche alsdann bei Erstellen von Alterswohnungen über einen Bonus erhöht würde. In diesem Fall müsste allerdings die Nutzung für das Wohnen im Alter gemäss Erw. 4.2.2 vorstehend konkretisiert werden (vgl. immerhin Erw. 4.3.3 nachfolgend).

#### **E. 4.2.6**

An dieser Stelle ist weiter auf Art. 6 Abs. 4 Satz 2 GPV einzugehen, den die Beschwerdeführerinnen im Rekursverfahren ebenfalls als unzulässige Eigentumsbeschränkung gerügt hatten. Die Baurekurskommission setzte sich damit nicht auseinander, da sie den ganzen Absatz ohnehin als unverhältnismässig erachtete. Dabei übersah sie aber, dass es für die Gemeinde bei der weiteren Bearbeitung der Bestimmung durchaus von Interesse sein wird, ob die in diesem Satz enthaltene Massvorschrift bei einer Nutzflächenfestsetzung im Sinn der vorstehenden Erwägung zulässig ist. Der fragliche Satz besagt, dass in der überbaubaren Gebäudefläche von max. 520 m<sup>2</sup> auf dem Areal II Balkone, Loggien und dergleichen enthalten sind. Der Gestaltungsplan "Zentrum Nüeri Mitte" bezeichnet als massgebende Nutzungsziffer für Neubauten in allen Baubereichen die überbaubare Gebäudefläche und wählt damit einen im Planungs- und Baugesetz nicht explizit existierenden Begriff. Inhaltlich lehnt sich der Begriff offensichtlich an die für die Überbauungsziffer anrechenbare Fläche an, welche sich gemäss § 256 Abs. 1 PBG aus der senkrechten Projektion der grössten oberirdischen Gebäudeumfassung auf den Erdboden ergibt. Nach § 256 Abs. 2 PBG fallen dabei allerdings die oberirdischen Vorsprünge wie Balkone, Erker und Laubengänge jeweils in unterschiedlichem Ausmass ausser Ansatz. Die in Art. 6 Abs. 4 GPV statuierte, vom Planungs- und Baugesetz abweichende Messweise ist

problematisch, da sich die Gemeinden in ihren Bauvorschriften grundsätzlich an die im Gesetz vorgesehenen Instrumente zur Beschränkung der baulichen Grundstücksnutzungen und deren Messweise zu halten haben. Im Ergebnis entspricht der Einbezug von Balkonen, Loggien etc. in die überbaubare Gebäudefläche immerhin der zulässigen Festlegung eines konkreten Kernzonen-Baubereichs, da innerhalb eines solchen ebenfalls alle oberirdischen Gebäudevorsprünge zu realisieren sind (VGr, 18. Oktober 2002, VB.2001.00269). Es besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied zwischen der Ausscheidung eines Baubereichs, der sich wie hier etwa die Baubereiche A und B unmittelbar um die Fassaden eines bestehenden Gebäudes legt, und einem Baubereich-Areal, das wie das Areal II in nur rund hälftigem Umfang mit zwei verschiedenen Baukörpern neu überstellt werden soll. In diesem Fall geht es nicht mehr um die Profilerhaltung von bestehenden Baukörpern, sondern um deren neue Platzierung und Gestaltung. Die Beschwerdeführerinnen fürchten hier deshalb zu Recht, dass die vom Planungs- und Baugesetz abweichende Messweise im Areal II die Erstellung von allenfalls wohngygienisch erwünschten Gebäudevorsprüngen hindere. Die Gemeinde bringt selber keine ortsplanerisch motivierte Begründung für die von § 256 Abs. 2 PBG abweichende Messweise im Areal II vor. Bei der Neufassung von Art. 6 Abs. 4 GPV wird daher dessen Satz 2 ersatzlos aufzuheben sein. Angesichts des Ausschlusses von Gebäudevorsprüngen gemäss § 256 Abs. 2 PBG wird demnach zu prüfen sein, ob die auf 520 m<sup>2</sup> festgesetzte Gebäudefläche etwas zu reduzieren ist, um die gewünschte Ausnützung beizubehalten.

#### **E. 4.3.1**

Nach Art. 4 Abs. 2 GPV ist das Erdgeschoss für zentrumsorientierte Nutzungen wie Läden, Praxen und dergleichen zu nutzen. Behindertengerecht ausgestaltete Wohnungen, die sich für das Alterswohnen eignen, sind diesen Nutzungen gleichgestellt. Die Gemeinde bezweifelt, dass aus der Aufhebung von Art. 6 Abs. 4 GPV auch die Unüberprüfbarkeit Art. 4 Abs. 2 GPV folgt. Die Kritik der Gemeinde ist berechtigt. Die Baurekurskommission liefert keine nachvollziehbare Begründung für die fehlende Überprüfbarkeit der Bestimmung. Möglicherweise nimmt sie an, die massgebende Nutzungsfläche sei als eine für das ganze Gestaltungsplangebiet gültige in Art. 4 GPV aufzunehmen. Dies ist keineswegs erforderlich. Angesichts des Konkretisierungsgrades der für die einzelnen Baubereiche möglichen Nutzungsintensitäten fehlt bei Aufhebung von Art. 6 Abs. 4 GPV lediglich ein Grundnutzungsmass für das Areal II. Unabhängig von diesem konkreten Nutzungsmass ist Art. 4 Abs. 2 GPV durchaus einer selbständigen Überprüfung zugänglich. Die Baurekurskommission hat hierzu bereits bemerkungsweise einige Ausführungen gemacht, weshalb es sich aus prozessökonomischen Gründen rechtfertigt, auf eine Rückweisung zu verzichten und die Überprüfung im Beschwerdeverfahren direkt vorzunehmen. Damit verfügt das Verwaltungsgericht ausnahmsweise auch über die Befugnis, Ermessensfragen zu beurteilen, jedenfalls soweit als dies mit der gebotenen Zurückhaltung auch der Baurekurskommission zusteht (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 63 N. 11 mit Hinweisen).

#### **E. 4.3.2**

Die Bau- und Zonenordnung kann die zulässige bauliche Grundstücknutzung durch Bestimmungen über die Ausnützung, die Bauweise und die Nutzweise näher ordnen (§ 49 Abs. 1 PBG). Sie kann insbesondere für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zulassen, vorschreiben oder beschränken. In Kern-, Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen kann für

geeignete Lagen überdies bestimmt werden, dass im Erdgeschoss nur Läden und Gaststätten zulässig sind. Darüber hinaus können in Gestaltungsplänen Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt werden (§ 83 Abs. 1 PBG). Innerhalb bestimmter Nutzungen sind im Gestaltungsplan sogar weitergehende Differenzierungen als in der Bau- und Zonenordnung zulässig, so etwa für spezielle Dienstleistungsbetriebe oder Detailwarengeschäfte oder auch für Familien-, Klein-, Alters- und Behindertenwohnungen (vgl. Stephan Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Zürich 1985, S. 126 f.; Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., Zürich, Rz. 3-26). Art. 4 Abs. 2 GPV kann sich auf diese kantonalen Bestimmungen stützen und hält sich insbesondere auch an die ihm zugrunde liegenden Bestimmungen der Bauordnung. Zweck der Kernzone Nürens Dorf ist die Sicherung zentrumsorientierter Nutzungen (Art. 5a BauO), wozu Läden, Praxen etc. ohne Zweifel beitragen. Die Gemeinde bringt sodann mit Recht vor, Art. 4 Abs. 2 GPV beinhalte gegenüber Art. 32a BauO keine weitere Einschränkung, sondern eine Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten. Für das Erdgeschoss verlangen beide Bestimmungen im fraglichen Areal die Nutzung für Läden, Praxen und dergleichen, wobei Art. 4 Abs. 2 GPV zusätzlich aber auch Alterswohnungen erlaubt. Unter diesen Umständen erweist sich Art. 4 Abs. 2 GPV unabhängig vom konkret auf dem Areal II geltenden Nutzungsmass als zulässig.

#### **E. 4.3.3**

Es stellt sich allerdings die Frage, ob Art. 4 Abs. 2 GPV nicht ebenso wie Art. 6 Abs. 4 GPV mangels genügender Bestimmtheit dem Legalitätsprinzip widerspricht. Das kann in diesem Zusammenhang verneint werden. Ein Rechtssatz hat nicht in allen Fällen das gleiche Mass an Bestimmtheit aufzuweisen. Massgebend ist insbesondere, ob und in welchem Mass mit der Norm in Freiheitsrechte eingegriffen wird (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 388). Die mit Art. 4 Abs. 2 GPV verbundene Eigentumsbeschränkung geht wesentlich weniger weit als diejenige von Art. 6 Abs. 4 GPV, da sie sich nur auf eine zusätzlich Nutzungsvariante und nur auf das Erdgeschoss bezieht, das zudem für gehbehinderte Personen ohnehin leichter zugänglich gemacht werden kann. Unter diesen Umständen lässt es sich eher vertreten, dass die offen gehaltene Bestimmung erst bei ihrer Anwendung im Einzelfall im Hinblick auf ein sachgerechtes Ergebnis konkretisiert wird.

#### **E. 4.4**

Die Gemeinde erkennt auch keinen aus der Aufhebung von Art. 6 Abs. 4 GPV folgenden Bedarf nach vorläufiger Aufhebung der Firstrichtungen. In diesem Punkt ist ihr nicht zu folgen. Die konkrete Ausrichtung der Firste hängt massgeblich von der ohne weitere Bedingungen gewährten überbaubaren Gebäudefläche ab. Die Verteilung der Gebäudekubatur auf zwei Gebäudekörper mit unterschiedlicher Ausrichtung der Firste, wie dies der Gestaltungsplan vorsieht, lässt sich bei einer wesentlichen Erhöhung der überbaubaren Gebäudefläche eher rechtfertigen, als wenn die Nutzfläche nur gerade auf dem in der BZO 1993 gewährten Mass belassen würde. In diesem Fall wäre kaum einzusehen, weshalb dabei nicht auch die ursprüngliche Firstrichtung gemäss der BZO 1984/1993 beibehalten werden sollte.

#### **E. 5**

Die Beschwerdeführerinnen wenden sich in ihrer Beschwerde insoweit gegen den Gestaltungsplan, als er das Areal II mit einer Parkierungszone belaste und die Erschliessung von Nachbarliegenschaften über die Grundstücke der Beschwerdeführerinnen festsetze.

### **E. 5.1**

Die Parkierungszone belastet nicht das Areal II, sondern das Grundstück der Beschwerdeführerinnen Kat.-Nr. 01, welches das Areal II bis auf eine Tiefe von ca. 9 m überlappt. Nach seinem Sinn ist der Antrag der Beschwerdeführerinnen daher so zu verstehen, dass sie keine Belastung des Grundstück Kat.-Nr. 01 durch die Parkierungszone wünschen.

#### **E. 5.1.1**

Die Baurekurskommission hat dazu erwogen, es bestehe ein wesentliches öffentliches Interesse an der mit dem Gestaltungsplan verfolgten baulichen Entwicklung des Ortszentrums. Es sei unwahrscheinlich, dass die Beanspruchung des rekurrentischen Grundstücks (max. 1.50 m näher, spitz zulaufend über ca. 20 m Länge) zu einer relevanten immissionsmässigen Verschlechterung führe. Diese wäre jedenfalls marginal und nicht unzumutbar. Eine Vergrösserung im Sinne einer Kapazitätssteigerung sei nicht beabsichtigt, das neu beanspruchte Gebiet solle vielmehr einer besseren Benutzbarkeit dienen. Weitere Gründe gegen die Zweckmässigkeit und Notwendigkeit der beanstandeten Massnahmen würden nicht vorgebracht, insbesondere werde nicht geltend gemacht, der vorgesehene Eingriff treffe die Grundeigentümerinnen unverhältnismässig. Dass die Verwirklichung der Parkierungsanlage angesichts der derzeitigen rekurrentischen Haltung mit einem (Teil-)Quartierplan oder einem Zwangserwerb durchgesetzt werden müsse, lasse den Gestaltungsplan nicht als unhaltbar erscheinen.

#### **E. 5.1.2**

Im Rekursverfahren hatten die Beschwerdeführerinnen moniert, der Gemeinderat habe sich in seinem Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen widersprüchlich geäussert. Wenn schon die heutige oberirdische Parkfläche angeblich nicht vergrössert werden solle, so sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Parkierungszone auf das rekurrentische Grundstück ausgedehnt werden müsse. Im Beschwerdeverfahren beklagen sie nun, die Baurekurskommission habe sich mit diesem Argument in gehörsverletzender Weise nicht auseinandergesetzt. Der Vorwurf ist unbegründet. Die entscheidende Behörde darf sich in ihrem Entscheid auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und hat sich nicht mit jeder tatsächlichen Behauptung und mit jedem rechtlichen Einwand zu befassen und diese einzeln zu widerlegen (vgl. BGE 124 V 180; Kölz/Bosshart/Röhl, § 10 N. 40 in Verbindung mit § 28 N. 4, je mit Hinweisen). Wenn die Baurekurskommission in ihren Erwägungen davon sprach, dass eine Parkplatzvergrösserung im Sinne einer Kapazitätssteigerung nicht beabsichtigt sei, so brachte sie damit genügend zum Ausdruck, dass für ihre Beurteilung nicht die Parkplatzgrösse bzw. die zusätzlich beanspruchte Fläche, sondern die Kapazität des Parkplatzes ausschlaggebend war.

#### **E. 5.1.3**

Eine weitere Gehörsverletzung sehen die Beschwerdeführerinnen darin, dass die Baurekurskommission die Verhältnismässigkeit der beanspruchten Massnahme nicht geprüft habe, obwohl sie doch im Rekurs das Verhältnismässigkeitsprinzip angesprochen hätten mit ihrem Vorbringen, dass für die geplante Ein- und Ausfahrt auf die M-Strasse auch ohne Inanspruchnahme ihres Grundstücks eine genügende Strassenanstossbreite

vorhanden sei. Dieser Vorwurf ist nicht ganz unbegründet, jedoch erscheint die damit verbundene Gehörsverletzung als eher marginal, so dass sie im Beschwerdeverfahren geheilt werden kann. Bereits im Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen hatte der Gemeinderat darauf hingewiesen, dass die Nutzbarkeit des bestehenden Parkplatzes verbessert werden solle (kein abschüssiges Terrain, Verzicht auf Schrägstellung, bequemes Zu- und Wegfahren). Mit der Parkierung werde zudem eine Randbepflanzung und eine schönere Umgebungsgestaltung angestrebt. Weitere Einzelheiten ergeben sich auch aus der vor der öffentlichen Orientierungsversammlung an alle Haushaltungen und auswärtigen Grundeigentümer versandten Broschüre "Zukunft Ortszentrum" und den Ausführungen der Gemeinde in der Rekursvernehmlassung. Die Beanspruchung zusätzlicher Parkierungsfläche gehe auf eine neue Rampenlösung für die Anlieferung der Betriebe Post/Volg zurück. Weil die Anlieferung damit in den Bereich der Staatstrasse verlegt werden könne und die zweite Anlieferungsrampe vis-à-vis des rekurrentischen Wohngebäudes mit Kehrplatz für Lastwagen aufgehoben werde, würden die Rekurrentinnen von dieser Lösung auch profitieren. Mit diesen Hinweisen von Seiten der Gemeinde war genügend dargetan, weshalb die bestehenden Strassenanstosslänge an die M-Strasse für eine zentrumsgerichte Erschliessung der Parkierungsflächen sowie der beiden Betriebe Post und Volg nicht genügt. Im Übrigen bleibt darauf hinzuweisen, dass das Grundstück der Beschwerdeführerinnen durch die Festsetzung einer Parkierungszone im Gestaltungsplan noch nicht direkt in Anspruch genommen wird. Es wird darauf lediglich eine Fläche ausgeschieden, welche der Parkierung vorbehalten ist. Ob das öffentliche Interesse an der Erweiterung des bestehenden Parkplatzes ausreicht, um gegen den Willen der Beschwerdeführerinnen eine Landumlegung durchsetzen zu können, wird erst im Rahmen eines Grenzbereinigungs- oder Teilquartierplanverfahrens abschliessend zu beurteilen sein.

#### **E. 5.1.4**

Die Beschwerdeführerinnen machen sodann wie bereits im Rekursverfahren weiterhin geltend, auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 werde ein Geschäft betrieben. Die Parkierungszone in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem solchem Lebensmittelproduktionsbetrieb sei unzumutbar. Der Einwand wurde von der Vorinstanz zu Recht verworfen. Aus der Verschiebung der Parkierungszone um max. 1.50 m auf das Grundstück Kat.-Nr. 01 muss sich nicht zwangsläufig eine lufthygienische Verschlechterung für den Betrieb ergeben, zumal das Grundstück der Beschwerdeführerinnen vom neuen Konzept teilweise auch profitieren kann, so von der neuen Anlieferung, dem Abrücken der Parkierungszone von der Grundstücksgrenze im hinteren Bereich und der vorgesehenen Randbepflanzung. Angesichts dieser Beurteilung musste sich die Baurekurskommission auch nicht mit dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen auseinandersetzen, wonach eine Lüftungsanlage zur Sicherstellung hygienischer Verhältnisse mindestens Fr. 80'000.- koste. Der Rekurs der Beschwerdeführerinnen gegen die Parkierungszone auf ihrem Grundstück wurde daher von der Baurekurskommission zu Recht abgewiesen.

#### **E. 5.2.1**

Im zweiten Punkt ihrer Beschwerde geht es den Beschwerdeführerinnen um die mit einem blauen Pfeil auf dem Grundstück Kat.-Nr. 03 eingetragene Zufahrt ab der N-Strasse. Diese liegt neben einer über das Grundstück Kat.-Nr. 04 vorgesehenen und mittels blauen Pfeils dargestellten Ausfahrt ab der unteren Parkebene auf die N-Strasse. Art. 7 GPV regelt die

Erschliessung und Parkierung im ganzen Gestaltungsplangebiet. Dazu hält Abs. 1 fest, die Erschliessung der Grundstücke erfolgte über die im Plan bezeichneten Zu- und Wegfahren. Bauten und Anlagen auf den betreffenden Grundstücken dürfen dies nicht erschweren. Abs. 2 der Bestimmung regelt die hier nicht interessierende Zufahrt zum Zentrumsbau auf dem Areal I. Gemäss Abs. 3 der Bestimmung erfolgt die Zufahrt bei Neubebauung des Areals II gemeinsam mit den Parz. Kat.-Nrn. 04 und 05 von der N-Strasse her. Zugunsten des Areals II ist die Durchfahrt zur Tiefgarage über das Grundstück Kat.-Nr. 06 zu gewährleisten.

### **E. 5.2.2**

Die Beschwerdeführerinnen brachten im Rekurs vor, damit werde unmittelbar eine rückwärtige Erschliessung der Parkierungszone über ihr Grundstück ermöglicht, was nicht nötig sei. Ihr Produktionsbetrieb könne ein Näherrücken fahrender Autos nicht tolerieren. Die Baurekurskommission erwog dazu, diese Zufahrt komme gemäss Art. 7 Abs. 3 GPV erst zum Zuge, wenn das Areal II neu überbaut werde. Allfällige Beeinträchtigungen des Betriebes seien höchstens geringfügig und begründeten die Unzweckmässigkeit der Festlegung nicht. Eine vollumfängliche Erschliessung des Areals II über die M-Strasse komme nicht in Frage, da es sich um eine Staatsstrasse und einen Kreuzungsbereich handle. Die Beschwerdeführerinnen setzen sich mit dieser Begründung im Beschwerdeverfahren nicht weiter auseinander. Sie bringen lediglich vor, die blauen Pfeile seien offenkundig unrechtmässig. Die Zufahrt über das Areal II zu den Grundstücken Kat.-Nrn. 04 und 05 müsste die Ausfahrt aus der Tiefgarage kreuzen. Diese Einwendungen vermögen die Schlussfolgerungen der Baurekurskommission nicht zu widerlegen. Vorab ist festzuhalten, dass der Einfahrtspfeil an der N-Strasse entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen nicht den Baubereich Areal II belastet, sondern nur den nicht überbaubaren Teil des Grundstücks Kat.-Nr. 03. Mit dieser Zufahrtsmöglichkeit wird auch keineswegs die rückwärtige Parkierungszone erschlossen, ist doch ab dieser lediglich die Ausfahrt in Richtung N-Strasse über die Grundstücke Kat.-Nrn. 04 und 05 vorgesehen. Es liegt weiter auf der Hand, dass bei einer neuen Überbauung des Areals II eine gemeinsame Zufahrtslösung mit diesen beiden angrenzenden Grundstücken Kat.-Nrn. 04 und 05 in Betracht gezogen werden muss. Ob diese gemeinsame Zufahrtslösung für sich und im Zusammenhang mit der Ausfahrt aus der unteren Parkierungsebene verkehrstechnisch genügt, kann erst anhand eines konkreten Projekts geprüft werden. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde der Beschwerdeführerinnen.

### **E. 6**

Demgemäss ist die Beschwerde der Gemeinde teilweise gutzuheissen und diejenige der Beschwerdeführerinnen abzuweisen. Die Sache ist im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat zur Überarbeitung von 6 Abs. 4 GPV und der Planeinträge der überbaubaren Fläche und der Firstrichtungen für das Areal II zurückzuweisen. Angesichts dessen, dass damit allein Festlegungen für das Areal II aufzuheben sind, und da dieses Areal für die Gemeinde offenbar im Gegensatz zu den anderen Bereichen im Perimeter keine Priorität hat, wird eine Teilkraftsetzung in Betracht zu ziehen sein. Mit Bezug auf die vorinstanzlich vorgenommene Kosten- und Entschädigungsregelung (je ein Viertel zu Lasten der Rekurrentinnen, die Hälfte zu Lasten der Gemeinde; keine Umtriebsentschädigung) drängt sich bei diesem Verfahrensausgang keine Änderung auf.

### **E. 7**

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind gemäss dem Obsiegen und Unterliegen im vereinigten Beschwerdeverfahren festzulegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 VRG). Ausgangsgemäss sind diese Kosten zu drei Vierteln den Beschwerdeführerinnen und zu einem Viertel der Gemeinde aufzuerlegen. Unter diesen Umständen steht den Beschwerdeführerinnen von vornherein keine Parteientschädigung zu. Auch die Gemeinde kann praxisgemäss keine solche für sich beanspruchen, da die Verteidigung ihrer hoheitlichen Planung zu ihren angestammten amtlichen Aufgaben gehört (RB 1986 Nr. 5). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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