

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00298 vom 20. August 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-08-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00298

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00298 du 20 août 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00298 del 20 agosto 2009

Regeste

Nutzungsplanung | Nutzungsplanung: Abzonung (Die Gemeindeversammlung Hinwil beschloss aufgrund einer Initiative einiger Bürger eine Änderung des Zonenplans bezüglich des Quartiers Lenzdörfli [von WG/2.6 auf W/1.8]. Die Baurekurskommission wies die Rekurse zweier Grundstückseigentümer dagegen ab. Beide erhoben Beschwerde vor Verwaltungsgericht. Sistierung eines der beiden Beschwerdeverfahren [VB.2008.00297] auf Begehren der dortigen Beschwerdeführerin.) Beschränkte Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung eines kommunalen Nutzungsplans (E. 2). Durch die Abzonung wird die Baumassenziffer um rund 30 % reduziert, und statt der bisher möglichen drei Geschosse kann nur noch zweigeschossig gebaut werden. Die Abzonung führt zu einer Reduktion des Baudrucks. Dies ist im Sinn der Initiative, die nicht ungeeignet und unverhältnismässig ist (E. 3.3). Die Änderung des Zonenplans hat insbesondere die Erhaltung der grosszügigen Grünflächen zum Ziel und steht damit im öffentlichen Interesse (E. 4.3). Angesichts der schlechten Erschliessung des Quartiers durch den öffentlichen Verkehr ist der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung trotz einer gewissen Reduktion der Überbaumöglichkeiten nicht verletzt (E. 5.3). Der Verzicht der Baurekurskommission auf die Durchführung eines Augenscheins ist nicht zu beanstanden. Der Eventualantrag auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Durchführung eines Augenscheins und zur Neubeurteilung ist daher abzuweisen (E. 6.3). Abweisung der Beschwerde

Erwägungen

E. 3

pro m 2 beträgt. Die Wirkung der Änderung des Zonenplans erweist sich denn auch nicht als unverhältnismässig zum Zweck. Vielmehr würden Massnahmen, welche den Bau neuer Häuser noch weitgehender verhindern könnten, einen stärkeren Eingriff für den einzelnen Grundeigentümer bedeuten. Die vorgesehene Regelung stellt im Sinn des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit eine mildere Massnahme dar.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Abzonung stelle einen ungeeigneten und somit unverhältnismässigen Eingriff in ihr verfassungsmässig garantiertes Eigentumsrecht dar, denn den Initianten sei es ohne Zweifel einzig um den Erhalt des besonderen Charakters des Lenzdörfli gegangen, was auch die Vorinstanz einräume. Dass der Gemeindeversammlung ohne Weiteres klar gewesen sei, dass mit der Abzonung keine Massnahme im Sinn des Denkmalschutzes bzw. der Quartiererhaltung erfolge, wie die Vorinstanz ausgeführt habe, sei weder nachvollziehbar noch den Akten zu entnehmen. Diese Feststellung sei

offensichtlich aktenwidrig und lebensfremd, denn aus der Begründung der Initiative und der Weisung gehe kein anderes Motiv als der direkte Schutz des Lenzdörfli hervor; dass an der Gemeindeversammlung auch andere Motive diskutiert worden seien, finde sich nirgends in den Akten. Selbst wenn die Vorinstanz in der Beurteilung der Motive der Gemeindeversammlung richtig läge, wäre die getroffene Massnahme ungeeignet und daher unverhältnismässig, da auch in der Zone W/1.8 Neubauten erstellt werden dürften und angesichts der nicht mehr zeitgemässen Bausubstanz wohl auch würden. Das Ziel der Initiative sei demnach mit dem gewählten Planungsinstrument nicht erreichbar. Die kantonalen Rechtsmittelinstanzen könnten einer sorgfältigen Überprüfung der Interessenabwägung nicht dadurch ausweichen, dass sie auf die weitgespannte planerische Autonomie der Gemeinde verwiesen, denn die Gemeindeautonomie bestehe nur im Rahmen der Eigentumsgarantie. Sodann seien die Rechtsmittelinstanzen verpflichtet, bei Planfestsetzungen auch die Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu überprüfen.

E. 3.2

Die Baurekurskommission erwog, das planerische Ermessen eines souveränen Gesetzgebers lasse die Selektion verschiedener Zonen zu und erlaube auch eine Abzonung, indem vormals eröffnete Baumöglichkeiten partiell wieder zurückgenommen würden; ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht sei darin nicht zu erblicken. Die Umteilung des kleinen Gebiets in die südlich anstossende Zone W/1.8 führe im Ergebnis zu einer Verschiebung der Grenze zwischen den beiden Zonen. Trotz reduzierter Baumassenziffer blieben nach wie vor beträchtliche Verdichtungsmöglichkeiten. Von den seit Jahren bestehenden Möglichkeiten, dreigeschossig zu bauen, sei bis anhin im strittigen Gebiet nie Gebrauch gemacht worden. Stattdessen seien die bestehenden Einfamilienhäuser renoviert, umgebaut oder erweitert worden, wodurch weder die erlaubte Geschosshöhe noch die Ausnutzungsmöglichkeiten ausgeschöpft worden seien. Die Motive der Unterzeichnenden der Umzonungsinitiative liessen sich besser mit dem Instrument der Quartiererhaltungszone mit eher engen Baubereichen und demzufolge grösseren Umschwüngen umsetzen; durch die vorgenommene Abzonung verringere sich allerdings der Neubaudruck, und die Strukturen könnten immer noch im Interesse einer sinnvollen Verdichtung im Baugebiet massvoll angepasst werden. Der Gemeindeversammlung sei ohne Weiteres klar gewesen, dass mit einer blossen Abzonung keine Massnahme im Sinn des Denkmalschutzes bzw. einer Quartiererhaltungszone erfolge, sondern bloss weniger Baumöglichkeiten geschaffen würden. Mit den 14 betroffenen überbauten Grundstücken sei ein vergleichsweise kleines Gebiet von der Abzonung erfasst, und die Auswirkungen auf die Baumöglichkeiten seien über die ganze Gemeinde gesehen minim. Zudem entstünden durch die Abzonung keine rechtswidrigen Gebäude, da kein Gebäude dreigeschossig sei oder die reduzierte Baumassenziffer überschreite.

E. 3.3

Nach der seit 1993 geltenden Bau- und Zonenordnung von Hinwil gilt in der Zone WG/2.6, der die 14 Grundstücke des Lenzdörfli damals zugeordnet wurden, grundsätzlich – die Gewerbeerleichterungen gemäss Ziff. 6.7 der BZO interessieren hier nicht – eine Baumassenziffer von 2.6 m

E. 4.1

Sodann bemängelt die Beschwerdeführerin, der Initiative fehle es an einem öffentlichen Interesse, da sie den Nachbarn von C zur Verhinderung deren Bauvorhabens und nicht dem

Schutz des Quartiers diene.

E. 4.2

Die Baurekurskommission führte in diesem Zusammenhang aus, Auslöser der Umzonungsinitiative sei das Projekt der Erstellung eines dreigeschossigen Mehrfamilienhauses von C gewesen. Dieses habe den Quartierbewohnern offenbar plastisch vor Augen geführt, welche Baumöglichkeiten die bestehende Zonierung schaffe.

E. 4.3

Der Gemeinderat Hinwil hatte C am 1. November 2006 die baurechtliche Bewilligung für den Neubau eines Mehrfamilienhauses auf dem Grundstück Kat.-Nr. 12 erstmals erteilt. Am 30. Januar 2007 reichte der Eigentümer des benachbarten Grundstücks Kat.-Nr. 11 dem Gemeinderat Hinwil die genannte Initiative ein, welche in der Gemeindeversammlung vom 20. September 2007 angenommen wurde. Die Baurekurskommission III hiess einen gegen die Baubewilligung vom 1. November 2006 gerichteten Rekurs mangels genügender Zufahrt gut, was das Verwaltungsgericht auf Beschwerde von C hin bestätigte (VGr, 9. April 2008, VB.2007.00393, www.vgrzh.ch). Gegen die am 21. Mai 2008 vom Gemeinderat Hinwil erteilte Baubewilligung für das hinsichtlich Erschliessung überarbeitete Bauprojekt wurde wiederum von einigen Nachbarn Rekurs erhoben und dieser von der Baurekurskommission III am 25. Februar 2009 gutgeheissen, da die Baubehörde im Zeitpunkt ihres Entscheids den Stand der Nutzungsplanung hätte beachten müssen. Dagegen erhob C am 30. März 2009 Beschwerde an das Verwaltungsgericht (Verfahren VB.2009.00162, noch hängig). Die Initiative wurde rund drei Monate – und damit relativ kurz – nach der ersten Erteilung der Baubewilligung durch den Gemeinderat eingereicht. Die daraufhin beschlossene Änderung des Zonenplans hat zur Folge, dass das aktuelle Bauprojekt von C nicht wie geplant realisiert werden könnte, da es sowohl bezüglich Baumassenziffer und Gebäudehöhe die neuen Vorgaben übertrifft. Zwar scheint die Bewilligung dieses Bauprojekts der Auslöser der Initiative zur Änderung des Zonenplans gewesen zu sein, doch dient diese keineswegs nur der Verhinderung des konkreten Bauprojekts, gilt doch die Änderung des Zonenplans auch für alle künftigen Bauprojekte im Quartier Lenzdörfli. Würde sich die Änderung des Zonenplans nicht auch auf das Grundstück der hiesigen Beschwerdeführerin auswirken, so wäre sie gar nicht zur vorliegenden Beschwerde legitimiert. Die Änderung des Zonenplans hat vielmehr insbesondere die Erhaltung der grosszügigen Grünflächen zum Ziel und erfüllt damit einen der Planungsgrundsätze im Raumplanungsrecht, nämlich dass Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. e des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG], vorn E. 3.3). Sie steht somit im öffentlichen und keineswegs nur im privaten Interesse, sind doch auch die übrigen Grundeigentümer des Quartiers Lenzdörfli, welche die Initiative mehrheitlich unterzeichnet haben, von den reduzierten Baumöglichkeiten und dem damit einhergehenden Wertverlust ihrer Grundstücke betroffen. Im Gegensatz zum von der Beschwerdeführerin erwähnten verwaltungsgerichtlichen Entscheid VB 37/1985, in welchem der kommunale Gesetzgeber während der Dauer des Rechtsmittelverfahrens kommunale planungsrechtliche Festlegungen so änderte, dass sie nur für den Standort des bewilligten Neubaus der Kantonsapotheke eine praktische Bedeutung hatten und diesen verhindert hätten, gilt die vorliegend zu beurteilende Änderung des Zonenplans für das ganze Gebiet des Quartiers Lenzdörfli. Angesichts der noch vorhandenen Ausnutzungsreserven auf den Grundstücken ist davon auszugehen, dass sie sich auch auf die übrigen 13 Grundstücke praktisch auswirken wird.

E. 5.1

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, die Abzonung des vom öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lenzdörfli widerspreche den bundesrechtlichen Grundsätzen der Nutzungsplanung, welche die Förderung der Siedlungsentwicklung an zentrumsnahen, gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen Lagen vorsähen. Die Feststellung der Vorinstanz, die Rückzonung führe nur zu einer minimalen Auswirkung auf die ganze Gemeinde, sei nicht massgebend, komme es doch einzig darauf an, ob die Abzonung im davon betroffenen Gebiet planerisch zweckmässig sei oder nicht. Die Verdichtung habe denn auch rund um das Lenzdörfli bereits eingesetzt.

E. 5.2

Die Baurekurskommission erwog, von einer sehr guten Erschliessung mit öffentlichem Verkehr könne angesichts der Distanz zum Bahnhof und der Frequenzen der öffentlichen Verkehrsmittel keine Rede sein. Das Quartier sei denn auch der zweitschlechtesten Erschliessungsgüteklasse D gemäss Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs der Baudirektion zuzuordnen.

E. 5.3

Gemäss Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens ist eines der Kernanliegen des Raumplanungsgesetzes. Bei den Planungsgrundsätzen handelt es sich um Zielvorstellungen, Wertungshilfen und Entscheidungskriterien, die bei der Schaffung und Revision von Nutzungsplänen zu beachten sind und eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung verlangen. Sie stellen indessen keine vollstreckbaren Verhaltensvorschriften oder Konditionalnormen auf, welche an das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen bestimmte Rechtsfolgen knüpfen (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 1 N. 3 und 14). Die Abzonung des Quartiers Lenzdörfli führt zu einer gewissen Reduktion der Überbaumöglichkeiten und läuft damit dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung grundsätzlich zuwider. Sie dient jedoch der Erfüllung eines weiteren Planungsgrundsatzes, der vorliegend in einem gewissen Widerspruch zum erstgenannten Grundsatz steht, nämlich demjenigen, dass Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG). Zudem ist das Quartier Lenzdörfli gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung in Bezug auf die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln der zweitschlechtesten Erschliessungsgüteklasse D zugeteilt, welche nicht einer guten Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr im Sinn von § 6 Abs. 2 Zugangsnormen entspricht (vgl. VGr, 9. April 2009, VB.2007.00393, E. 5.3.2, mit weiteren Hinweisen). Damit kommt dem möglichst verdichteten Bauen ein geringerer Stellenwert zu als in einem Quartier mit höherer Erschliessungsgüteklasse. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass die von der Gemeindeversammlung beschlossene Neuregelung noch immer eine deutlich höhere Ausnützung der Grundstücke zulässt als deren gegenwärtige Überbauung. Damit ist eine deutliche Verdichtung dieses Quartiers möglich, sodass dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung genügend Rechnung getragen wurde.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin beantragt eventualiter für den Fall, dass das Verwaltungsgericht die Beschwerde nicht gutheisse, die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die

Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Durchführung eines Augenscheins und zur Neubeurteilung. Die Vorinstanz habe die Durchführung eines Augenscheins mit Verweis auf ihre Aktenkenntnis verweigert und in ihrem Entscheid gleichwohl mit einer "planerischen Einheit mit einem in sich recht geschlossenen baulichen Erscheinungsbild" argumentiert. Dies sei eine Begründung, die einen Augenschein voraussetzen würde.

E. 6.2

Der Entscheid, ob ein Augenschein angeordnet werden soll, steht im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache befassten Behörde. Eine dahingehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht ermittelt werden können. Die Durchführung eines Augenscheins ist somit nur geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen auf dem Lokal Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen (RB 1995 Nr. 12).

E. 6.3

Die örtlichen Verhältnisse gehen aus den Akten, insbesondere den fotografischen Dokumentationen und den Plänen, hervor. Zudem hatte die Vorinstanz am 29. Mai 2007 im Rahmen des ersten Rekursverfahrens gegen die Baubewilligung von C im Beisein der Parteien einen Augenschein durchgeführt. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Baurekurskommission auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtete. Eine Rückweisung zur Durchführung eines Lokaltermins würde sich umso weniger rechtfertigen, als das Verwaltungsgericht ebenfalls davon ausgeht, dass bereits einige Häuser des Quartiers Lenzdörfli umgebaut oder erweitert wurden (E. 5.1). Es weicht diesbezüglich von der Darstellung der Beschwerdeführerin nicht wesentlich ab.

E. 7

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gemeindeversammlung Hinwil weder eine Überschreitung noch ein Missbrauch ihres Ermessens vorgeworfen werden kann. Demnach erweist sich der Entscheid der Baurekurskommission als rechtmässig, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. Ausgangsgemäss sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 in Verbindung mit § 70 VRG), und eine Parteientschädigung ist ihr nicht zuzusprechen. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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