

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00350 vom 25. August 2011**

ZH Verwaltungsgericht, 2011-08-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2010.00350](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00350)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00350 du 25 août 2011

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00350 del 25 agosto 2011

## **Regeste**

Nutzungsplanung/Gestaltungsplan | Nutzungsplanung/Gestaltungsplan Rechtsgrundlagen der kommunalen Planungsautonomie und der Kognition der Rechtsmittelinstanzen (E. 2.2). Dass die Grundordnung publikumsintensive Einrichtungen ausschliesst, während solche nach dem öffentlichen Gestaltungsplan zugelassen werden, ist nicht zu beanstanden; dadurch entsteht ein zulässiger Anreiz für die an der Realisierung publikumsintensiver Einrichtungen interessierten Grundeigentümer, ihre Bautätigkeit entsprechend dem öffentlichen Gestaltungsplan zu vollziehen (E. 4.1). Für die Gestaltungsplanpflicht besteht ein wesentliches öffentliches Interesse (E. 4.2). Die Ziele des Gestaltungsplans lassen sich mittelfristig verwirklichen, obwohl das betroffene Gebiet bereits weitgehend überbaut ist (E. 4.3). Die gerügten Vorschriften des Gestaltungsplans betreffend Anordnung und Gestaltung der Eingänge, Lage und Anzahl der Ein- und Ausfahrten, Beschränkung der Verkaufsflächen in den Unter- und Obergeschossen, gestalterisch gute Gesamtwirkung der Bauten und Gestaltung des Aussenraums sind nicht zu beanstanden (E. 5.2-5.6). Bestätigung der Kostenverlegung durch die Baurekurskommission (E. 6). Abweisung der Beschwerde

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Zur planerischen Entwicklung im fraglichen Gebiet, insbesondere zur gemeindeübergreifenden Planungszone für publikumsintensive Einrichtungen im Industrie- und Gewerbegebiet der beiden Gemeinden C und H und zum erarbeiteten Entwicklungskonzept I inklusive Masterplan J sowie zum Inhalt der umstrittenen Festlegungen im Einzelnen kann auf die entsprechenden Erwägungen im Rekursentscheid (E. 2 und 3) verwiesen werden.

### **E. 4.1**

Der Beschwerdeführer macht im Beschwerdeverfahren, anders als noch vor der Rekursinstanz, nicht mehr geltend, die Zuweisung zu den Industriezonen I 6.0 und I 7.0 widerspreche dem kantonalen Verkehrsrichtplan sowie dem kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan. Er bringt jedoch vor, das Verbot verkehrintensiver Nutzungen gemäss Art. 6.2 BauO sei nicht erforderlich und verstosse angesichts des öffentlichen Gestaltungsplans, welcher diese Nutzung ausdrücklich zulasse, gegen die Planhierarchie. Die Notwendigkeit eines Verbots verkehrintensiver Nutzungen in der Grundordnung leitet der Beschwerdegegner daraus ab, dass im fraglichen Gebiet in den letzten Jahren mehrere publikumsintensive Einrichtungen wie Fachmärkte und Einkaufszentren mit entsprechend starker Verkehrsbelastung entstanden seien. Der aufgrund der vorhandenen Reserven

mögliche Zusatzverkehr könnte vom heutigen Verkehrssystem nicht mehr bewältigt werden. Diese Einschätzung, welche der Beschwerdeführer nicht infrage stellt, rechtfertigt die fragliche Zonenzuweisung ohne Weiteres. Denn anders als etwa in Zentrumszonen lassen sich nur in Industrie- und Gewerbezone bestimmte Betriebsarten aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen ausschliessen (vgl. § 51 und § 56 Abs. 3 PBG). Auch ist nicht zu beanstanden, dass die Grundordnung publikumsintensive Einrichtungen ausschliesst, während solche nach dem öffentlichen Gestaltungsplan gerade zugelassen werden. Denn mit dem öffentlichen Gestaltungsplan soll nicht nur das Einkaufsgebiet gestärkt werden, sondern sollen auch gleichzeitig die neuen verkehrsintensiven Nutzflächen auf die Verkehrsinfrastruktur abgestimmt, die Verkehrsführung und Erschliessung geregelt und Rahmenbedingungen für ein städtebaulich gut gestaltetes regionales Zentrum geschaffen werden (vgl. Art. 1 der Vorschriften zum Gestaltungsplan). Mit diesem Zusammenspiel zwischen Grund- und Sonderordnung entsteht daher ein zulässiger Anreiz für die an der Realisierung publikumsintensiver Einrichtungen interessierten Grundeigentümer, ihre Bautätigkeit entsprechend dem öffentlichen Gestaltungsplan zu vollziehen. Dies entspricht der Konzeption vieler Gestaltungspläne, welche zum Preis besserer Gestaltungs- oder Infrastrukturleistungen eine intensivere Nutzung zulassen. Die Vorinstanz ist daher zutreffend zum Schluss gekommen, Grundordnung und Gestaltungsplan seien nachgerade notwendig, um die im fraglichen Gebiet planerisch gewollten Zustände überhaupt zu erreichen.

#### **E. 4.2**

Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, für die im fraglichen Bereich statuierte Gestaltungsplanpflicht fehle ein wesentliches öffentliches Interesse. Der Einwand ist ebenfalls unbegründet. Angesichts der bestehenden Situation mit grossen Nutzungsreserven und beschränkter Verkehrsinfrastruktur, für welche die beiden betroffenen Gemeinden bereits seit 2003 ein Verkehrskonzept suchen, besteht ein ausgewiesener Handlungsbedarf. Nach Art 12.12 BauO haben die Gestaltungspläne in den gestaltungsplanpflichtigen Teilen der Zonen I 6.0, I 7.0 und I 8.0A vier Inhaltselemente aufzuweisen: Stärkung des Einkaufsgebiets, Abstimmung auf die Verkehrsinfrastruktur, Regelung der Verkehrsführung und Erschliessung, städtebaulich gute Gestaltung. Mit diesen Vorgaben liegt das öffentliche Interesse an der Gestaltungsplanpflicht auf der Hand.

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdeführer bezweifelt schliesslich, dass mit einem Gestaltungsplan die Ziele von Art. 12.12 BauO erreicht werden können, da das mit der Gestaltungsplanpflicht belastete Gebiet bereits weitgehend überbaut sei. Gemäss dem der Zonenordnung zugrunde liegenden Entwicklungskonzept bestehen in der gesamten Planungszone C und H, welche allerdings über den Bereich des Masterplans J hinausgeht, ca. 18 ha unüberbaute Flächen, im Industriegebiet C Süd deren 9 ha. In C Süd soll noch ein Potenzial von 10'000 m<sup>2</sup> publikumsintensiver Verkaufsfläche vorhanden sein (a.a.O. S. 48). In diesem Bereich wird der Gestaltungsplan seine Wirkung entfalten können. Aber auch im Rahmen bereits realisierter Nutzungen kann durchaus ein Planeffekt erreicht werden. Wie der Beschwerdeführer nämlich richtig darlegt, müssen Verkaufsgeschäfte ihre Verkaufsstellen in einem relativ kurzen Rhythmus von 12 bis 15 Jahren teils aufwendig erneuern. Derartige neubauähnliche Umbauten bieten eine willkommene Gelegenheit für Anpassungen an das Gesamtkonzept. Daher lassen sich gerade im vorliegenden Fall die Vorgaben des Gestaltungsplans innert nützlicher Frist trotz fortgeschrittenen Überbauungsgrads

durchsetzen. Auch wenn mit der um konkrete Vorgaben angereicherten Gestaltungsplanpflicht tatsächlich stark ins Eigentum des Beschwerdeführers eingegriffen wird, ermöglicht erst dieser Eingriff eine mittelfristige Verwirklichung der Planungsziele gemäss dem erarbeiteten Entwicklungskonzept.

### **E. 5.1**

Soweit der Beschwerdeführer generell ein fehlendes öffentliches Interesse am öffentlichen Gestaltungsplan E und dessen Unzweckmässigkeit rügt, sind seine Einwände bereits durch die vorstehenden Erwägungen entkräftet. Der öffentliche Gestaltungsplan stimmt in seinen vier Zielen gemäss Art. 1 der Vorschriften exakt mit den vier Inhaltsvorgaben für Gestaltungspläne von Art. 12.12 BauO überein. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde bezüglich ihrer Hauptanträge. Ob die Vorinstanz die in den einzelnen Bestimmungen von Art. 6,

### **E. 5.2**

Art. 6 GPV verlangt im Wesentlichen, dass die Gebäude zur F-Strasse bzw. zur K-Strasse hin orientiert sind und die Haupteingänge sich jeweils in einem planlich mit roten Pfeilen dargestellten Bereich an der F-Strasse befinden, wobei die Erdgeschossgestaltung bestimmten Einschränkungen unterliegt. Ziel der Festlegung ist es, entlang der K- und insbesondere der F-Strasse ein einheitliches Erscheinungsbild zu schaffen. Die Anordnung und Gestaltung des Eingangs inklusive Vorplatz sei für die Auffindbarkeit, die Repräsentation und die Identität eines Gebäudes und für das regionale Zentrumsgebiet sehr wichtig. Die planerische Festlegung orientiert sich am zulässigen Ziel des öffentlichen Gestaltungsplans und lässt im Einzelnen genügend Spielraum für die Projektierung der Eingangsbereiche. Mit Ausnahme des am Rand des Gebiets gelegenen Grundstücks Kat.-Nr. 01 steht damit auf allen Grundstücken an der K-Strasse praktisch die gesamte Länge der Strassenfassade für Haupteingänge zur Verfügung. Der Beschwerdeführer sieht mit der Festlegung die Funktionalität seiner langen Gebäude an der F-Strasse eingeschränkt, weil deren Hauptzugang nicht zentral, sondern von der kurzen Fassadenseite her erfolgen müsste. Indessen hat die Vorinstanz hierzu richtig festgestellt, dass die Regelung seitliche Eingänge zulasse, ohne dabei zu verkennen, dass es sich hierbei nicht um Haupteingänge handeln darf. Auch soweit im Gestaltungsplanperimeter Gewerbe- und Handelsbetriebe ohne grossen Publikumsverkehr zugelassen sind, erscheint die Festlegung nicht offensichtlich unzweckmässig. Die Zugänglichkeit aller Gebäude von der F-Strasse her belebt diese als Einkaufsstrasse und steigert damit die Attraktivität des Zentrums, welches gerade in den letzten Jahren vor allem durch den Bau publikumsintensiver Einrichtungen und nicht durch die Realisierung von Gewerbe- und Handelsbetrieben entstanden ist.

### **E. 5.3**

Nach Art. 7 Abs. 4 GPV dürfen Verkaufsflächen des Detailhandels von über 500 m<sup>2</sup> nur im Erdgeschoss und maximal zur Hälfte der Erdgeschossfläche im angrenzenden Untergeschoss oder Obergeschoss angeordnet werden. Abweichungen sind unter bestimmten Voraussetzungen gestattet. Die Vorschrift bezweckt, das Entstehen zusätzlicher verkehrsintensiver Verkaufsflächen zu beschränken und auf die attraktivsten Gebäudelagen zu konzentrieren. Damit soll im Wesentlichen das vorhandene Ausbaupotenzial im Gebietsperimeter auf die vorgesehene Verkehrsinfrastruktur abgestimmt werden. Zu Recht bringt der Beschwerdeführer zwar vor, die Vorschrift betreffe nicht sein unüberbautes

Grundstück Kat.-Nr. 01, für welches Art. 7 Abs. 3 GPV das maximale Mass an Verkaufsfläche über 500 m<sup>2</sup> absolut festlege. Dies ändert jedoch nichts an der zulässigen Stossrichtung der Bestimmung. Auch dass die Vorschrift nur grössere Verkaufsflächen beschränkt und nicht andere publikumsintensive Nutzungen wie Unterhaltungsbetriebe etc., tut dem keinen Abbruch. In dieser Hinsicht bezweckt Art. 7 Abs. 4 GPV nämlich nicht allein die Beschränkung publikumsintensiver Flächen, sondern begünstigt ausserdem auch eine bessere Durchmischung verschiedener Nutzungen. Diese der Attraktivität des Zentrums dienende Wirkung ist vor dem Hintergrund der gesamten Zielsetzung des öffentlichen Gestaltungsplans nicht zu beanstanden.

#### **E. 5.4**

Nach Art. 9 GPV sind Ein- und Ausfahrten in den im Situationsplan bezeichneten Bereichen (grüne Pfeile) zu erstellen. Abweichungen bezüglich Lage und Anzahl sind in begründeten Fällen im Baubewilligungsverfahren möglich. Sinn der Regelung ist es, parallel zur F-Strasse verlaufende Grundstückszufahrten zu verhindern und damit eine funktionale Trennung zwischen dem rollenden Verkehr und dem Fussgängerverkehr zu erreichen. Im Bereich zwischen der F-Strasse und der Gebäudemantellinie ist daher auf den Grundstücken ein öffentlich zugänglicher, hindernisfreier Aussenraum für Fussgänger ausgeschieden. Der Beschwerdeführer scheint diese Zielsetzung anzuerkennen, macht aber geltend, mit der Regelung könne eine parallele Führung des rollenden Verkehrs zur F-Strasse nicht verhindert werden, weil dieser im öffentlich zugänglichen Aussenraum nicht ausgeschlossen werde. Zudem könne der Verkehr auch ohne Widerspruch zum Gestaltungsplan zwischen dem ausgeschiedenen Aussenraum und einem von der Mantellinie zurückgesetzten Gebäude verlaufen. Da der Fussgängerverkehr innerhalb der Parzellen zu Recht nicht eingeschränkt sei, könne mit der Regelung auch keine Trennung vom rollenden Verkehr erreicht werden. Der Einwand ist unbegründet. Indem der Gestaltungsplan Ein- und Ausfahrten an jeder einzelnen Grundstücksgrenze vorsieht und Parkierungsflächen im öffentlich zugänglichen Aussenraum verbietet, besteht kaum Anlass für einen Grundeigentümer, den Zugangsverkehr parallel zur F-Strasse zu führen. Bei Gebäuden, welche hinter der Mantellinie stehen, verlangt Art. 13 Abs. 1 GPV zudem eine Anbindung des Haupteingangs an den öffentlich zugänglichen Aussenraum mit einem mindestens 6 m breiten Korridor, der ohne ausdrückliche planliche Darstellung nicht vom Zugangsverkehr überquert werden darf (Art. 13 Abs. 3 GPV). Die Fussgängerströme werden sich daher bei einer Durchsetzung der Gestaltungsplanvorgaben mittelfristig konfliktfrei im Rahmen der ausgeschiedenen Aussenräume und der Hauptzugänge zur F-Strasse bewegen können.

#### **E. 5.5.1**

Gemäss Art. 12 Abs. 1 GPV sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass sie eine gute Gesamtwirkung erzielen; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farbgebung. Der Beschwerdeführer erachtet diese Festlegung als rechtswidrig, da § 238 Abs. 1 PBG nur eine befriedigende Gesamtwirkung verlange. Die Vorinstanz schützte die Vorschrift, da eine genügende Gestaltung Teil der Regelbauweise sei, von der gemäss § 83 Abs. 1 PBG abgewichen werden dürfe. Die architektonisch bessere Gestaltung einer Überbauung stellt zwar kein notwendiges Merkmal aller Gestaltungspläne dar, kann aber das Motiv oder Ziel eines Gestaltungsplans sein (Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz

(PBG) des Kantons Zürich, Zürich 1992, N. 42). So verlangte § 86 Abs. 1 PBG in der bis zum 31. Januar 1992 geltenden Fassung noch ausdrücklich, dass Private Gestaltungspläne nur unter der Voraussetzung von Arealüberbauungen von der Bau- und Zonenordnung abweichen dürften; Arealüberbauungen ihrerseits mussten und müssen heute noch gemäss § 71 Abs. 1 PBG unter anderem besonders gut gestaltet sein (vgl. auch Stephan Eschmann, Der Gestaltungsplan nach Zürcherischem Recht, Zürich 1985, S. 112). Mit der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 ist das Erfordernis von § 86 Abs. 1 aPBG zwar fallengelassen worden, sodass Gestaltungspläne heute voraussetzungslos von den Bestimmungen über die Regelbauweise und den kantonalen Mindestabständen abweichen dürfen (§ 83 Abs. 1 PBG). Das bedeutet aber nicht, dass verschärfte Gestaltungsvorgaben darin nicht zulässig wären. Dabei geht es allerdings nicht darum, ob die generelle Gestaltungsvorschrift von § 238 Abs. 1 PBG selber als Teil der Regelbauweise anzusehen ist, von der abgewichen werden darf, wie dies die Vorinstanz ausführt. Da § 238 Abs. 1 PBG eine Minimal- und nicht eine Maximalanforderung stellt, könnte daraus höchstens geschlossen werden, dass der Gestaltungsplan sogar eine ungenügende Einordnung zulassen dürfte. Geht es jedoch wie hier um eine gute Gestaltungsleistung, so ist dieses Erschwernis das Gegenstück zum Privileg, von der Regelbauweise abweichen zu dürfen, hier etwa von dem in Art. 6 Abs. 2 BauO statuierten Verbot verkehrsintensiver Nutzungen. Gerechtfertigt wird dieser von der Grundordnung abweichende Interessenausgleich letztlich durch das wesentliche öffentliche Interesse, welches Voraussetzung für den Erlass eines öffentlichen Gestaltungsplans bildet. Zu Unrecht beruft sich der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auch auf den Entscheid RB 1998 Nr. 94, der sich nur zur nutzungsplanerischen Kompetenz der Gemeinde für den Erlass von Gestaltungs- und Einordnungsvorschriften in einzelnen BZO-Zonen und nicht zum zulässigen Inhalt eines Gestaltungsplans äussert.

### **E. 5.5.2**

Nach Art. 12 Abs. 2 GPV sind die Strassen, die Trottoirs und der öffentlich zugängliche Aussenraum auf Privatgrund bezüglich Materialisierung, Beleuchtung und Haltestellen des öffentlichen Verkehrs aufeinander abgestimmt und zurückhaltend zu gestalten. Der Beschwerdeführer beanstandet hier, dass die Gestaltung der Strassen und Trottoirs Sache des Gemeinwesens und nicht der Grundeigentümer sei. Dies trifft zu, begründet jedoch keineswegs die Rechtswidrigkeit oder offensichtliche Unzweckmässigkeit der Bestimmung. Die Vorinstanz hat zutreffend darauf hingewiesen, dass die Grundeigentümer durch diese sich auf § 83 Abs. 3 PBG stützende Vorschrift nur zur Abstimmung auf die Gestaltung des Strassenraums verpflichtet werden. Dies entspricht der allgemeinen Zielsetzung des Gestaltungsplans und verlangt von den Grundeigentümern keine übermässigen Gestaltungsleistungen. Soweit sich der Beschwerdeführer gegen Art. 12 Abs. 2 GPV als Folge seiner Opposition gegen Art. 13 GPV wendet, sind seine Einwände im folgenden Zusammenhang zu prüfen.

### **E. 5.6**

Art. 13 GPV regelt in vier Abschnitten den öffentlich zugänglichen und hindernisfreien Aussenraum. Dieser den Fussgängern vorbehaltene Raum soll zwischen dem Strassenraum (Trottoir) und der Mantellinie der Gebäude liegen und wird bei Gebäuden hinter der Mantellinie um einen mindestens 6 m breiten Korridor zum Haupteingang ergänzt. Hier dürfen keine Fahrzeugabstellplätze angeordnet werden; Zufahrtswege dürfen den öffentlich zugänglichen Aussenraum nur an den bezeichneten Orten, d.h. ausschliesslich an den mit

grünen Pfeilen markierten Ein- und Ausfahrten, queren. Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, mit einem Gestaltungsplan könne nicht verlangt werden, dass der Grundeigentümer sein Grundstück in einer speziellen Weise nutze oder eine entsprechende Nutzung toleriere. Die Vorinstanz erkannte die gesetzliche Grundlage für die strittige Anordnung zu Recht in § 83 Abs. 3 PBG. Hiernach hat der Gestaltungsplan die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; er kann Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten. Der in Art. 13 GPV definierte Aussenraum auf jedem einzelnen Grundstück stellt eine solche gemeinschaftliche Ausstattung zwecks Fussgängererschliessung dar. Ebenfalls zutreffend hat die Vorinstanz darauf hingewiesen, die Eigentumsbeschränkung wirke sich nur innerhalb der ohnehin beschränkt nutzbaren Baulinienbereiche aus und sei daher nicht massiv. Ausgehend von der heutigen Nutzung der überbauten Grundstücke mit grossen publikumsintensiven Flächen und den Zielen des Gestaltungsplans besteht auch ein hinreichendes öffentliches Interesse an mehr Aussenflächen für Fussgänger, als mit den Trottoirs bereits vorhanden ist. Dass die Festlegung im Konflikt mit derzeit teilweise bestehenden Parkflächen zwischen den Mantellinien und dem Trottoir steht, ist nicht zu beanstanden. Gerade diese Situation motivierte die strittige Anordnung, welche sich allerdings wegen des Bestandsschutzes der Parkflächen erst aus Anlass von Neubauten oder neubauähnlichen Umbauten auswirken kann. Demnach ist die Beschwerde auch mit Bezug auf die Eventualanträge abzuweisen. 6. Die Baurekurskommission gewichtete das Obsiegen und Unterliegen des Beschwerdeführers im Rekursverfahren mit 1/20 und 19/20, verteilte die Verfahrenskosten von Fr. 12'920.- entsprechend und verpflichtete den Beschwerdeführer zu einer Umtriebsentschädigung von Fr. 2'700.-. Der Beschwerdeführer begründet nicht, weshalb diese dem Rekursergebnis entsprechende Kosten- und Entschädigungsregelung rechtsverletzend sein soll. Dies ist auch nicht ersichtlich, weshalb der Rekursentscheid auch in diesem Punkt zu bestätigen ist.

#### **E. 7**

Die Beschwerde ist daher vollumfänglich abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihm bei Unterliegen nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegner hat im Beschwerdeverfahren keine Parteientschädigung verlangt.

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