

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00521 vom 25. August 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-08-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00521

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00521 du 25 août 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00521 del 25 agosto 2011

Regeste

Nutzungsplanung | Nutzungsplanung Rechtsgrundlagen der kommunalen Planungsautonomie und der Kognition der Rechtsmittelinstanzen (E. 2). Die Ausscheidung einer Erholungszone und einer Zone für öffentliche Bauten im Bauentwicklungsgebiet liegt nicht im Anordnungsspielraum des im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen Siedlungsgebiets und beinhaltet keine Abweichungen untergeordneter Natur im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG (E. 4.1). Anforderungen an die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets nach dem kantonalen Richtplan; insbesondere sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen. Eine Durchstossung ist auch im Bauentwicklungsgebiet möglich und kann ein grösseres Gebiet betreffen (E. 4.2.1, 4.2.3). Die Baurekurskommission berücksichtigte in der Interessenabwägung nicht, dass das betroffene Gebiet nach dem Revisionsentwurf zum kantonalen Richtplan zur Fruchtfolgefläche im Landwirtschaftsgebiet erklärt werden soll. Dies hält einer Rechtskontrolle nicht stand. Nachdem der Kanton Zürich die erforderliche Fruchtfolgefläche bereits nicht mehr nachweisen kann, ist es äusserst ungewiss, ob im Rahmen der Richtplanrevision auf den Einbezug des betroffenen Gebietes als Fruchtfolgefläche verzichtet werden kann (E. 4.2.4, 4.2.5). Der regionale Richtplan enthält für das betroffene Gebiet keine eigene Festlegung. Die Ausscheidung kommunaler Zonen zur Errichtung eines regionalen Sport- und Erholungsparks setzt aber wegen der Planhierarchie entsprechende vorherige Festlegungen im regionalen Richtplan voraus. Ein zeitliches Vorziehen der kommunalen Nutzungsplanung gegenüber der regionalen Richtplanung lässt sich sachlich nicht rechtfertigen (E. 4.3). Gutheissung der Beschwerde

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2010.00521 Urteil der 3. Kammer vom 25. August 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Andreas Conne. In Sachen 1. A AG, 2. Erbegemeinschaft B und C, bestehend aus: 2.1 D, 2.2 E, 2.3 F, 2.4 G und H, 2.5 I, 2.6 J, alle vertreten durch RA K, substituiert durch RA L, Beschwerdeführende, gegen Gemeinderat M, dieser vertreten durch RA N, Beschwerdegegner, betreffend Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 6. April 2009 revidierte der Gemeinderat M (Legislative) die kommunale Richt- und Nutzungsplanung. Im Rahmen der Letzteren zonte er verschiedene Grundstücke im Bereich O um. II. Gegen diesen Beschluss erhoben die A AG sowie die sechs Erben des B als Eigentümer der Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 Rekurs. Sie beantragten, auf die Umzonung der Grundstücke im Gebiet P/O in eine Erholungszone EB bzw. ÖB IV und auf

die Umzonung der Grundstücke Kat.-Nrn. 01 (teilweise) und 02 in eine Reservezone sei zu verzichten; eventuell seien diese beiden Grundstücke in eine Erholungszone EB umzuzonen. Die Baurekurskommission wies den Rekurs mit Entscheid vom 26. August 2010 ab. III. Gegen den Rekursentscheid erhoben die unterlegenen Rekurrierenden am 27. September 2010 Beschwerde, erneuerten ihre Rekursanträge und verlangten eine angemessene Parteientschädigung. Die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigte die strittige Umzonung mit Verfügung vom 28. Februar 2011. Das Baurekursgericht (vormals Baurekurskommission) beantragte am 17. März 2011 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Der Stadtrat von M schloss am 28. April 2011 ebenfalls auf Beschwerdeabweisung. Die A AG sowie die weiteren sechs Beschwerdeführenden hielten in ihrer Replik vom 10. Juni 2011 an ihren Anträgen fest. Mit Duplik vom 27. Juni 2011 informierte der Beschwerdegegner über den aktuellen Stand der Dinge. Eine weitere Eingabe der Beschwerdeführenden erfolgte am 21. Juli 2011. Der Beschwerdegegner äusserte sich dazu nicht mehr. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/22. März 2010 (VRG) und § 329 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Behandlung der vorliegenden, die kommunale Nutzungsplanung betreffenden Beschwerde zuständig. 2. Den Gemeinden kommt aufgrund von § 2 lit. c und § 45 ff. PBG beim Erlass der Bau- und Zonenordnung (BZO) Autonomie zu (BGE 119 Ia 285 E. 4b; Tobias Jaag, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 85 N. 11). Die Baurekurskommissionen überprüfen kommunale Nutzungspläne auf alle Mängel, insbesondere auch auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 VRG). Dabei haben sie allerdings die kommunale Planungsautonomie zu beachten und dürfen nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit der kommunalen Planfestlegung offensichtlich ist (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 20 N. 20; Walter Haller/Peter Karlen, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1998, N. 1073 f.). Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren auf die Rechtskontrolle einschliesslich Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung beschränkt (§ 50 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG). Hat die Baurekurskommission im Rekursverfahren einen kommunalen Nutzungsplan bestätigt, so prüft das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen nur, ob der Plan der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob die Gemeinde ihr planerisches Ermessen missbraucht oder überschritten hat.

E. 3.1

Die streitbetroffenen Umzonungen im Gebiet P/O basieren auf dem Masterplan O/Q, der koordiniert mit dem Masterplan R-Strasse entwickelt worden ist, welcher Basis für die im Verfahren VB.2010.00350 strittigen nutzungsplanerischen Festlegungen bildete. Bezüglich der wechselvollen planerischen Geschichte im Gebiet O, der darüber geführten Rechtsmittelverfahren, der richtplanerischen Rahmenbedingungen sowie der Einzelheiten der mit der Planungsrevision 2009 vorgenommenen Festlegungen kann auf die entsprechenden Erwägungen im Rekursentscheid (E. 4 und 5) verwiesen werden.

E. 3.2

Die Beschwerdeführenden wenden sich nicht nur gegen die Umzonung ihrer eigenen zwei Grundstücke in eine Reservezone, sondern auch gegen die Festlegung einer Erholungszone EB und einer Zone für öffentliche Bauten südöstlich davon, d.h. zwischen R-Strasse, S-Strasse, T-Weg und Reservezone. Das Baurekursgericht anerkannte unter Hinweis auf den engen planerischen Zusammenhang die Rekurslegitimation der Beschwerdeführenden für alle diese Festlegungen. Diese Einschätzung erfolgte zu Recht und wird vom Beschwerdegegner nicht infrage gestellt.

E. 4

Die Beschwerdeführenden beklagen, dass die Ausscheidung der Erholungszone EB und der Zone für öffentliche Bauten anstelle der bisherigen Reservezone im Gebiet O dem kantonalen sowie dem regionalen Richtplan widersprächen.

E. 4.1

Gemäss § 16 Abs. 1 PBG haben Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (Abs. 2). Das gesamte Gebiet O zwischen R-Strasse, S-Strasse, U-Strasse und der Hochleistungsstrasse 03 ist im geltenden kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan vom 31. Januar 1995 dem Bauentwicklungsgebiet zugewiesen. Dieses umfasst im Gegensatz zum Siedlungsgebiet Flächen, die voraussichtlich erst in einem späteren Zeitpunkt der Besiedlung dienen (§ 21 PBG). Obwohl sowohl eine Zone für öffentliche Bauten als auch eine Erholungszone EB für Sport- und Freizeitanlagen grundsätzlich innerhalb des Siedlungsgebiets auszuscheiden sind, erachtete die Baurekurskommission die Festlegungen wegen der auch im Bauentwicklungsgebiet gegebenen Möglichkeit einer Durchstossung des kantonalen Richtplans als zulässig. Damit setzt sie zutreffend und übereinstimmend mit den Parteien voraus, dass die fraglichen Festlegungen nicht im Anordnungsspielraum des im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen Siedlungsgebiets liegen und auch keine Abweichungen untergeordneter Natur im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG beinhalten (zur Terminologie Abweichung/Durchstossung und zum Prüfprogramm siehe RB 2003 Nr. 71 E. 2 = BEZ 2004 Nr. 1).

E. 4.2.1

Der kantonale Richtplan sieht ausdrücklich vor, dass das Landwirtschaftsgebiet zur Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers in der Nutzungsplanung durch Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszone, Gestaltungsplänen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen "durchstossen" werden kann. Im Rahmen der Genehmigung solcher Planungsmassnahmen sind jedoch hohe Anforderungen an die sachgerechte Interessenabwägung zu stellen. Insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können, und es sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgefleichen zu berücksichtigen (Ziff. 3.2.3 lit. c des kantonalen Richtplantextes). Zum Bauentwicklungsgebiet fehlt im Richtplantext ein entsprechender Hinweis zur Möglichkeit einer Durchstossung. Daraus lässt sich jedoch entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführenden nicht schliessen, hier sei eine Durchstossung unzulässig. Das Bauentwicklungsgebiet hat im Gegensatz zum Landwirtschaftsgebiet noch keine Zweckbestimmung und wird lediglich vorsorglich für eine spätere Erweiterung des Siedlungsgebiets ausgeschieden. Da der Kanton Zürich im ursprünglichen Gesamtplan

1978 zu viele solcher Siedlungsreserven vorgesehen hatte, wurden die Bauentwicklungsgebiete in der Richtplanrevision 2005 zum grössten Teil dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen, in begründeten Fällen dem Siedlungsgebiet. Nur ausnahmsweise und unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien blieb es bei der Bezeichnung eines Bauentwicklungsgebiets (vgl. Richtplantext Ziff. 2.2.1). Sind nun aber in den ehemals ausgeschiedenen Entwicklungsgebieten, welche 1995 grösstenteils zu Landwirtschaftsgebieten wurden, Durchstossungen des kantonalen Richtplans möglich, so muss dies erst recht für jene Gebiete wie das Gebiet O gelten, welche bei der Richtplanrevision weiterhin als Siedlungsreserven benötigt wurden. Zutreffend hat die Vorinstanz auch darauf hingewiesen, dass Bauentwicklungsgebiete regelmässig am Rand der Siedlungsgebiete liegen, weshalb deren Durchstossung nicht entscheidend gegen das zentrale raumplanerische Gebot der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet verstosse (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung, BV).

E. 4.2.2

Mit der umstrittenen Festlegung soll die bisherige Erholungszone EC verlegt und mit einer Flächenerweiterung südöstlich zur bereits bestehenden Erholungszone EB im Gebiet O geschlagen werden. Gleichzeitig soll die bisherige Zone für öffentliche Bauten im Gebiet O verkleinert und in Richtung der Bauzonengrenze verschoben werden. Insgesamt würde damit von der rund 290'000 m² grossen Gesamtfläche des Bauentwicklungsgebietes eine rund 185'000 m² grosse Fläche öffentlichen Bauten, Sport- und Freizeitanlagen vorbehalten, dies unter Vergrösserung der bestehenden Bau- und Sonderbauzonenfläche von bisher rund 100'000 m² auf rund 176'000 m². In diesem Gebiet ist zudem ein Gestaltungsplan zu erstellen, der die Gestaltung der Freiräume, die Strukturierung des Gebietes durch vegetative Massnahmen, die Lage und Masse der Gebäude, der Tribünen und der Sportfelder sowie die Erschliessung, die Parkierung und die Wegführung festlegt (Art. 12.12 Abs. 1 und 3 BauO).

E. 4.2.3

Die Beschwerdeführenden beanstanden grundsätzlich die Dimensionen der Umorganisation von Bauzonen, Spezialbauzonen und Nichtbauzonen und insbesondere, dass kein flächengleicher Abtausch zwischen Erholungszone und Reservezone stattgefunden habe, wie dies die Baudirektion in ihrem Schreiben vom 11. Juli 2006 verlangt habe. Die Baurekurskommission hat hierzu erwogen, eine Durchstossung könne je nach der wahrzunehmenden Aufgabe durchaus auch ein grösseres Gebiet betreffen. Entscheidend sei, dass die Durchstossung auf einer umfassenden, insbesondere auch raumplanerische Aspekte einbeziehenden Interessenabwägung beruhe. Dieser Beurteilung kann sich das Verwaltungsgericht anschliessen. Die Baudirektion hat denn auch in ihren Stellungnahmen zur Nutzungsplanung im Gebiet O keineswegs nur die Lösung eines flächengleichen Abtausches als zulässig bezeichnet, sondern dabei stets auch die Möglichkeit einer darüber hinausgehenden Durchstossung des Bauentwicklungsgebiets aufgezeigt. Deren Schreiben vom 11. Juli 2006 betraf nämlich die Frage, ob die gesamte Reservezone im Gebiet O in die Erholungszone umgezont werden könne. Dies erachtete die Baudirektion als unzulässige Durchstossung, wofür auch der Bedarfsnachweis kaum erbracht werden könne. In einer späteren Stellungnahme vom 15. Juni 2007 stellte sie erneut fest, dass eine über die flächengleiche Verlagerung hinausgehende Umzoning der Reservezone in die Erholungszone nur unter den Voraussetzungen einer zulässigen Durchstossung möglich sei. Am 21. Dezember 2007 schliesslich anerkannte die Baudirektion, dass ein Bedürfnis für

den Sportpark bestehe und dieser nicht im Siedlungsgebiet realisiert werden könne. Sie erachtete daher die grundsätzlichen Anforderungen an eine Durchstossung des kantonalen Richtplans als erfüllt.

E. 4.2.4

Die Baurekurskommission berücksichtigte im angefochtenen Rekursentscheid, dass die Lage des Gebiets O am Rand des Siedlungsgebiets zwischen der Industriezone und der Hochleistungsstrasse für eine grössere Sportanlage geeignet sei. Das Bauentwicklungsgebiet sei zudem durch die bestehenden rechtskräftigen Erholungszone bereits durchstossen. Weiter anerkannte sie auch einen regionalen Bedarf für den geplanten Sportpark, welcher angesichts seiner Grösse nicht im Siedlungsgebiet erstellt werden könne. Die Realisierungschance schien ihr angesichts der geplanten Finanzierung mittels einer Wohnüberbauung im Gebiet Q trotz der dort bestehenden Lärmbelastung intakt. Hingegen liess sie unberücksichtigt, dass das Gebiet O gemäss dem Revisionsentwurf zum kantonalen Richtplan zur Fruchtfolgefläche im Landwirtschaftsgebiet erklärt werden soll. Sie begründete dies damit, dass die Entscheidung darüber noch offen sei, nachdem die Stadt M eine Einwendung dagegen erhoben habe, und dass § 234 PBG, der sich nur auf geplante bauliche Massnahmen beziehe, hier nicht anwendbar sei.

E. 4.2.5

Dieses Ausblenden der Thematik Fruchtfolgefläche hält einer Rechtskontrolle nicht stand. Zwar trifft es zu, dass eine bevorstehende Richtplanrevision einer richtplankonformen Nutzungsplanung grundsätzlich nicht entgegengehalten werden kann. Damit wird allerdings nicht begründet, weshalb das kantonale Interesse an genügend Fruchtfolgeflächen im Rahmen der anstehenden Interessenabwägung unberücksichtigt bleiben sollte. Eine Durchstossung des Richtplans ist explizit nur in Berücksichtigung des Sachplans Fruchtfolgeflächen zulässig (vgl. Ziff. 3.2.3 lit. c; vorn E. 4.2.1). Ein solcher Sachplan besteht auf Bundesebene seit 1992 und verlangt vom Kanton Zürich den Nachweis von 44'400 ha Fruchtfolgeflächen (vgl. Art. 6 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG] und Art. 29 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV], Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992, BBl 1992 II 1649). Gelingt dieser Nachweis ausserhalb der Bauzonen nicht (mehr), so sind die Flächen nötigenfalls mittels Planungszonen innerhalb unerschlossener Bauzonen sicherzustellen, andernfalls besteht das Risiko, dass der Bund vorübergehende Nutzungszonen festlegt (vgl. Art. 30 RPV). Im kantonalen Richtplan 1995 wurde die Fruchtfolgefläche im Landwirtschaftsgebiet aufgrund von Erhebungen der 1980er-Jahre dargestellt. Auf der Grundlage der Bodenkarte des Kantons Zürich (1997) galt Ende 2003 jedoch nur eine Fläche von 40'069 ha der Nutzungseignungsklasse (NEK) 1 bis 5 als ausgewiesene Fruchtfolgefläche, während eine Fläche von 7'463 ha der NEK 6, welche sich nur bedingt für die Fruchtfolge eignet, erhoben wurde (vgl. Umweltbericht Kanton Zürich 2004, S. 38). Gemäss einer Medienmitteilung vom 12. Januar 2011 des Amtes für Landschaft und Natur kann der Kanton Zürich heute die erforderliche Fruchtfolgefläche knapp nicht mehr nachweisen, selbst wenn der Bund die Böden der NEK 6 zur Hälfte als Fruchtfolgefläche anerkennen sollte (www.aln.zh.ch, unter Aktuell/Archiv).