

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00794 vom 27. März 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-03-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00794

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00794 du 27 mars 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00794 del 27 marzo 2013

Regeste

Kommunale Richtplanung | Nichtgenehmigung eines kommunalen Verkehrsrichtplans. Wenn der Regierungsrat prüft, ob ein kommunaler Richtplan genehmigt werden kann, steht ihm die gleiche Kognition zu, wie wenn er die Genehmigung eines kommunalen Nutzungsplans prüft: Soweit es um die Beurteilung von Fragen geht, die die lokalen Verhältnisse betreffen, darf die Genehmigungsbehörde lediglich dann in die Planungsautonomie der Gemeinde eingreifen, wenn die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit des kommunalen Richtplans offensichtlich ist. Wenn sich die kommunale Lösung hingegen aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht, darf die Genehmigungsbehörde auch bei nicht-offensichtlicher Unzweckmässigkeit einer Richtplanänderung korrigierend eingreifen (E. 2.3). Wird die regierungsrätliche Nichtgenehmigung eines kommunalen Richtplans vor Verwaltungsgericht angefochten, so steht dem Gericht keine Zweckmässigkeitsprüfung zu, sondern lediglich eine Rechtmässigkeitsprüfung (E. 2.6). Im vorliegenden Fall durfte der Regierungsrat die Änderung eines kommunalen Verkehrsrichtplans aufgrund überregionaler Interessen als unzweckmässig bzw. nicht genehmigungsfähig erachten: Die im Richtplan vorgesehene Öffnung einer Verbindungsstrasse für den Allgemeinverkehr hätte dazu geführt, dass der Verkehr und die Immissionen im betreffenden Gebiet in beachtlichem Umfang zugenommen hätten, was unzweckmässig gewesen wäre angesichts des Schutz- und Erhaltungsgedankens, der in zahlreichen überregionalen Inventaren sowie im kantonalen Landschaftsrichtplan zum Ausdruck kommt. Ferner hätte die Richtplanänderung dazu geführt, dass der Verkehr zu einer Bauzone über eine in der Landwirtschaftszone gelegene Strasse erschlossen worden wäre. Dies erscheint jedenfalls dann unzweckmässig, wenn die betroffene Bauzone - wie im vorliegenden Fall - auf sachlich vertretbare Weise über eine Strasse erschlossen werden kann, die durch das Siedlungsgebiet führt (E. 3.4 und 3.5). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2012.00794 Urteil der 3. Kammer vom 27. März 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Kaspar Plüss. In Sachen Gemeinde Rheinau, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch RA A, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend kommunale Richtplanung, hat sich ergeben: I. Am 28. September 2011 beschloss die Gemeindeversammlung Rheinau eine Teilrevision ihrer Richt- und

Nutzungsplanung. Unter anderem setzte sie die Chorbstrasse im kommunalen Verkehrsrichtplan als Sammelstrasse fest. Ziel dieser Festsetzung war es, das Gebiet "Chorb" und die Klosterinsel verkehrsmässig nicht mehr über die durch das Dorfzentrum führende Poststrasse und die "Untere Steig" zu erschliessen, sondern über die Chorbstrasse, die südöstlich des Dorfs durch ein Rebberggebiet führt und bis anhin nur von Zubringern befahren werden durfte. Gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung wurde kein Rechtsmittel eingelegt. II. Mit Beschluss vom 31. Oktober 2012 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Zürich die von der Gemeindeversammlung Rheinau beschlossenen Richt- und Nutzungsplanänderungen weitgehend. Nicht genehmigt wurde indessen unter anderem die Festlegung der Chorbstrasse als Sammelstrasse im kommunalen Verkehrsrichtplan (Disp.-Ziff. II). III. Mit Beschwerde vom 6. Dezember 2012 gelangte die Gemeinde Rheinau an das Verwaltungsgericht und beantragte, Disp.-Ziff. II des Regierungsratsbeschlusses vom 31. Oktober 2012 sei insoweit aufzuheben, als damit die Festlegung der Chorbstrasse als Sammelstrasse im kommunalen Verkehrsrichtplan nicht genehmigt worden sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Regierungsrats. In formeller Hinsicht beantragte die Gemeinde, es sei ein Augenschein durchzuführen, insbesondere a) zum Ausbaustandard der Chorbstrasse und zur Eignung der Chorbstrasse zur verkehrsmässigen Erschliessung des Gebietes "Chorb" und b) zum Ausbaustandard der durch das Dorfzentrum führenden Poststrasse und der "Unteren Steig" und zur Eignung dieser Strassenverbindung zur Erschliessung des Gebietes "Chorb". Die Baudirektion des Kantons Zürich beantragte am 25. Januar 2013 die Abweisung der Beschwerde, unter Hinweis auf einen Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung. Zu diesem äusserte sich die Gemeinde Rheinau mit Replik vom 27. Februar 2013. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung einer Beschwerde, die sich gegen die Nichtgenehmigung einer kommunalen Verkehrsrichtplanänderung richtet, zuständig (§ 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959) [VRG]). Gestützt auf § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist die Beschwerdeführerin, die sich auf ihre Gemeindeautonomie beruft, zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (vgl. VGr, 9. September 2004, VB.2004.00245, E. 1, sowie Alain Griffel, Rekurs, in: Alain Griffel/Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 48). Da auch alle weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Durchführung eines Augenscheins ist abzuweisen: Aufgrund der Pläne und Planungsberichte, die bei den Akten liegen, bestehen in Bezug auf die örtlichen Gegebenheiten im Richtplangebiet keine entscheiderelevanten Unklarheiten. Ein Augenschein erscheint auch insofern nicht erforderlich, als sich die Parteien grundsätzlich darin einig sind, dass sowohl die Poststrasse/"Untere Steig" als auch die Chorbstrasse den nötigen Ausbaustandard und das erforderliche Kapazitätspotenzial aufweisen, um das Gebiet "Chorb" und die Klosterinsel verkehrsmässig zu erschliessen. 1.3 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, der angefochtene Beschluss sei nicht hinreichend begründet worden, hält sie selber fest, dass dieser Mangel im Rahmen des Beschwerdeverfahrens geheilt werden könne. Nachdem sich die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Replik vom 27. Februar 2013 zur Beschwerdeantwort vom 25. Januar 2013 äussern konnte, erübrigt sich eine nähere Überprüfung der vorgebrachten Gehörsverletzungsrüge. 2. 2.1 Vorab ist umstritten, welche Kognition dem Regierungsrat bei der Prüfung zustand, ob die Richtplanänderung der Beschwerdeführerin genehmigungsfähig sei. Das Gesetz hält fest, dass

genehmigungsbedürftige Erlasse und Verfügungen auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit geprüft werden (§ 5 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]).

2.2 Lehre und Rechtsprechung unterscheiden zwischen zwei Konstellationen, was die Kognition der Genehmigungsbehörde bei der Überprüfung kommunaler Nutzungspläne angeht: Soweit es um die Beurteilung von Fragen geht, die die örtlichen Verhältnisse betreffen, darf die Genehmigungsbehörde lediglich dann in die Planungsautonomie der Gemeinde eingreifen, wenn die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit des kommunalen Nutzungsplans offensichtlich ist. Wenn sich die kommunale Lösung hingegen aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht, darf die Genehmigungsbehörde sowohl bei offensichtlicher als auch bei nicht-offensichtlicher Unzweckmässigkeit einer Nutzungsplanänderung korrigierend eingreifen (vgl. BGE 112 Ia 268 E. 2b; BGE 110 Ia 51 E. 3; VGr, 6. Dezember 2011, VB.2010.00673, E. 2; VGr, 26. Februar 2009, VB.2008.00437, E. 4.3; RB 1994 Nr. 17; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 20 N. 20; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, N. 424).

2.3 Im vorliegenden Fall geht es nicht um Nutzungs-, sondern um Richtplanung. Entgegen der Auffassung des Regierungsrats ist indessen nicht einzusehen, weshalb die Kognition der Genehmigungsbehörde bei der kommunalen Richtplanung umfassender sein sollte als bei der – hierarchisch tieferstehenden (vgl. § 16 Abs. 1 PBG) – kommunalen Nutzungsplanung, zumal gemäss § 5 Abs. 1 PBG die gleichen Überprüfungsgrundsätze gelten. Demnach darf der Regierungsrat einem kommunalen Richtplan nur dann die Genehmigung verweigern, (1.) wenn er sich aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, (2.) wenn er wegleitenden Grundätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht oder (3.) wenn die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit offensichtlich ist (vgl. E. 2.2).

2.4 Soweit der Regierungsrat seinen Nichtgenehmigungsbeschluss damit begründete, dass die geplante Richtplanrevision zu einer noch stärkeren Trennung des Dorfes Rheinau von der Klosterinsel führen werde und dass Synergieverluste für die lokale Wirtschaft zu befürchten seien, beruft er sich auf lokale Gegebenheiten. Mit derartigen Argumenten durfte der Regierungsrat nur bei offensichtlicher Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit korrigierend in die Richtplanung der Beschwerdeführerin eingreifen (vgl. E. 2.3). Die Beschwerdeführerin geht im Gegensatz zum Regierungsrat davon aus, dass die geplante Neuerschliessung des Gebiets "Chorb" und der Klosterinsel weder zu einer Trennung des Dorfes von der Klosterinsel noch zu Kundenverlusten für die lokale Wirtschaft führen werde. Weshalb diese Einschätzung der mit den lokalen Verhältnissen besser vertrauten Gemeindebehörde klarerweise unzutreffend sein sollte, ist nicht ersichtlich und geht auch aus den Darlegungen des Regierungsrats nicht hervor. Der Regierungsrat hätte die Unzweckmässigkeit der beschlossenen Richtplanänderung somit nicht mit der Befürchtung begründen dürfen, das Dorf werde von der Klosterinsel noch stärker getrennt und die Lokalwirtschaft werde Verluste erleiden.

2.5 Der Regierungsrat begründete den angefochtenen Nichtgenehmigungsbeschluss freilich auch damit, dass die im revidierten Richtplan vorgesehene Neunutzung der Chorbstrasse zu einer Beeinträchtigung der Erholungsfunktion des Rebberggebiets "Chorb" führen würde. Er beruft sich diesbezüglich auf überregionale Interessen, nämlich auf die kantonale Richtplanung sowie auf Einträge in bundes- und kantonrechtlichen Schutzinventaren. Die Kognition des Regierungsrats beschränkte sich in diesem Punkt somit nicht auf die Prüfung,

ob die beschlossene Richtplanrevision offensichtlich unzweckmässig sei; vielmehr durfte er auch bei nicht-offensichtlicher Unzweckmässigkeit in die Planungsautonomie der Beschwerdeführerin eingreifen (vgl. E. 2.3). 2.6 Im Folgenden ist somit zu prüfen, ob der Regierungsrat die strittige Revision des kommunalen Verkehrsrichtplans aufgrund überregionaler Interessen als unzweckmässig bzw. nicht genehmigungsfähig erachten durfte. Während sich im Nutzungsplanverfahren gestützt auf Art. 33 RPG eine Ermessenskontrolle des Verwaltungsgerichts rechtfertigen kann (vgl. RB 1994 Nr. 17), kommt eine derart weite Prüfungsbefugnis im Richtplanverfahren mangels Anwendbarkeit von Art. 33 RPG nicht infrage. Die Prüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts beschränkt sich vielmehr auf Rechtskontrolle (§ 50 Abs. 1 und 2 VRG). Bei der Beurteilung der Nichtgenehmigung eines kommunalen Richtplans hat das Verwaltungsgericht im Rahmen der ihm zustehenden Rechtskontrolle auch zu prüfen, ob die Genehmigungsinstanz in rechtsverletzender Weise die kommunale Planungsautonomie missachtet habe.

E. 3.1

Gemäss dem kantonalzürcherischen Landschaftsrichtplan befindet sich die Chorbstrasse in einem der 61 Freihaltegebiete von kantonaler Bedeutung. Solche Freihaltegebiete bezeichnen Flächen, die grundsätzlich dauernd von Bauten freizuhalten sind und die zur Sicherstellung folgender Funktionen dienen: Bedeutendes Element für die Gliederung und Trennung des Siedlungsgebiets; Umgebungsschutz für kantonale bedeutende Landschaften, Gewässer, Naturschutzgebiete, Ortsbilder und Denkmäler; wichtige Freihaltfunktion in Naherholungsraum; Aussichtsschutz; Beibehaltung von wichtigen Korridoren zur ökologischen Vernetzung (Landschaftsrichtplan des Kantons Zürich vom 2. April 2001, S. 42 f.). Als Freihaltzweck des Freihaltegebiets "Rheinau, Chorb" bezeichnet der Landschaftsrichtplan das Landschaftsbild Rhein, den Umgebungsschutz und das Ortsbild (S. 45).

E. 3.2

Die Chorbstrasse befindet sich sodann im Perimeter diverser überkommunaler Inventare, nämlich im Bundesinventar der Landschaften von nationaler Bedeutung (BLN-Objekt Nr. 1411, "Untersee-Hochrhein"), im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), im kantonalen Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung sowie im kantonalen Natur- und Landschaftsschutzinventar von 1980. Beim BLN-Objekt "Untersee-Hochrhein" handelt es sich gemäss Objekteintrag um eine landschaftlich grossartige und kulturgeschichtlich bedeutsame See- und Stromlandschaft von noch weitgehend ursprünglichem Gepräge. Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) statuiert, dass durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan wird, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Die Inventareinträge im BLN und im ISOS lassen auf einen hohen landschaftlichen Stellenwert des Gebiets "Chorb" schliessen (vgl. Landschaftsrichtplan, S. 104, in Bezug auf das benachbarte Freihaltegebiet "Rheinau, Au"). Die Aufnahme eines Objekts in ein Bundesinventar muss auch im Rahmen der kommunalen Richtplanung beachtet werden (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1).

E. 3.3

Im Vorprüfungsbericht vom 19. November 2009 bezeichnete das kantonale Raumplanungsamt das Gebiet "Chorb" als wichtiges und bekanntes, landschaftlich reizvolles Rebgebiet mit einer heute noch intakten Erholungsfunktion. Die Beschwerdeführerin hat diese Gebietscharakterisierung nicht infrage gestellt. Naturnahe Landschaften und Erholungsräume sollen gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. b Satz 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) erhalten bleiben.

E. 3.4

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass die Chorbstrasse ein Gebiet durchquert, das von hohem landschaftlichem Wert und intakter Erholungsfunktion ist, und dass überregionale Interessen daran bestehen, das Gebiet ungeschmälert zu erhalten. Es ist zwar keine Rechtsnorm ersichtlich, die der Beschwerdeführerin klarerweise untersagen würde, die bisher nur für den Zubringerdienst befahrbare Chorbstrasse für den Allgemeinverkehr zu öffnen und sie im Verkehrsrichtplan als Sammelstrasse zur Erschliessung des Gebiets "Chorb" und der Klosterinsel einzutragen. Der Regierungsrat durfte indessen im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 PBG nicht nur die Rechtmässigkeit, sondern auch die Zweckmässigkeit der beschlossenen Revision überprüfen (vgl. E. 2.5). Er überschritt den Rahmen des ihm zustehenden Ermessens nicht, wenn er davon ausging, dass die Öffnung der Chorbstrasse für den Allgemeinverkehr im Gebiet "Chorb" zu einer beachtlichen Zunahme des Verkehrs bzw. zu Mehrimmissionen führen würde, und dass dies dem Schutz- und Erhaltungsgedanken, der in zahlreichen überregionalen Inventaren sowie im kantonalen Landschaftsrichtplan zum Ausdruck kommt, abträglich ist. Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass die geplante Neuerschliessung der Klosterinsel über die Chorbstrasse nicht im Einklang steht mit dem raumplanungsrechtlichen Grundsatz, dass Strassen, die Bauzonen erschliessen, durch das Siedlungsgebiet führen und nicht Land in der Landwirtschaftszone beanspruchen sollen (vgl. BGE 118 Ib 497 E. 4a; VGr, 15. September 2005, VB.2005.00030, E. 4.2). Insoweit ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat es als unzweckmässig erachtete, die Chorbstrasse im kommunalen Verkehrsrichtplan der Beschwerdeführerin als Sammelstrasse festzusetzen.

E. 3.5

Eine andere Betrachtungsweise hätte sich möglicherweise gerechtfertigt, wenn die Öffnung der Chorbstrasse die einzig sachlich vertretbare Möglichkeit gewesen wäre, um das Gebiet "Chorb" und die Klosterinsel verkehrsmässig zu erschliessen. So verhält es sich indessen nicht: Es sind keine Umstände ersichtlich, die die Weiterführung der bisherigen Verkehrserschliessung des Gebiets "Chorb" und der Klosterinsel – über die durch das Dorfzentrum führende und im regionalen Richtplan Weinland als regionale Staatsstrasse eingetragene Poststrasse sowie die "Untere Steig" – als nicht mehr vertretbar erscheinen liessen. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass die "Musikinsel Schweiz", die auf der Klosterinsel realisiert werden soll, im Dorfzentrum zu einer Verkehrszunahme von lediglich rund 200 Fahrzeugen pro Tag führen wird, dass diese Zunahme angesichts der rund 2'500 Fahrzeuge, die das Dorf heute täglich durchqueren, nicht wahrnehmbar ist und dass das Verkehrsaufkommen zur Zeit des Psychatriebetriebs auf der Klosterinsel (bis zum Jahr 2000) grösser war als es für die geplante Neunutzung zu erwarten ist (Schlussbericht der interdisziplinären Arbeitsgruppe vom 26. April 2011). Unter diesen Umständen durfte der Regierungsrat ohne Ermessensüberschreitung davon ausgehen, dass die Weiterführung der bisherigen Erschliessungsvariante die Verkehrssicherheit im Dorfzentrum nicht derart stark beeinträchtigen wird, dass es sich aufgedrängt hätte, den Erschliessungsverkehr zur

Klosterinsel über die Chorbstrasse zu führen. Schliesslich stellt auch der Umstand, dass der regionale Verkehrsrichtplan östlich des Klosterplatzes im Gebiet "Chorb" eine Parkierungsanlage vorsieht, keinen Grund dafür dar, dass der Regierungsrat die Erschliessung der Klosterinsel über die Chorbstrasse zwingend als zweckmässig hätte erachten müssen, denn die Realisierung des geplanten Parkplatzes ist unbestrittenerweise auch im Fall der Beibehaltung der bisherigen Verkehrsführung möglich, sei es über den Klosterplatz, sei es – unter Vorbehalt der denkmalschutzrechtlichen Zulässigkeit – über eine die Klostermauer durchbrechende Route.

E. 3.6

Unter Berücksichtigung der Kognition des Regierungsrats (E. 2.5) und des Verwaltungsgerichts (E. 2.6) ist somit nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat die Festsetzung der Chorbstrasse als Sammelstrasse im kommunalen Verkehrsrichtplan der Beschwerdeführerin aufgrund überregionaler Interessen als unzweckmässig bzw. als nicht genehmigungsfähig erachtete.

E. 4

Zusammenfassend erweisen sich die Einwände der Beschwerdeführerin als unbegründet. Somit ist die Beschwerde abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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