

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00560 vom 7. Mai 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-05-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00560

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00560 du 7 mai 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00560 del 7 maggio 2014

Regeste

Nutzungsplanung | Besondere Nutzungsanordnung. Zuständigkeit für Beschwerden gegen eine raumplanungsrechtliche Festlegung (E. 1). Die Bestimmung, wonach in einem Gebiet mit acht Grundstücken unterhalb des Bahnhofs mindestens die Hälfte der jeweiligen direkt der Bahnhofstrasse zugewandten Nutzfläche im Erdgeschoss ausschliesslich Nutzweisen mit Publikumsverkehr vorbehalten ist, ist zulässig: Sie beruht auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage in § 49a Abs.3 PBG, ist durch das öffentliche Interesse an der Belebung des kommunalen Zentrums gerechtfertigt und erscheint verhältnismässig (E. 4-6). Die strittige Regelung verstösst auch im Vergleich zu anderen Grundstücken und deren uneingeschränktem Belassen in der Zentrumszone nicht gegen die Rechtsgleichheit (E. 7). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Die strittige besondere Nutzungsanordnung ist als Eingriff in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit nur zulässig, wenn sie auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz der Grundrechte Dritter gerechtfertigt und zudem verhältnismässig ist (Art. 36 der Bundesverfassung vom 18. April 1999). Gemäss den §§ 2 lit. c und 45 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) kommt den Gemeinden bei der Nutzungsplanung Autonomie zu (BGE 119 Ia 285 E. 4b; Tobias Jaag, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 85 N. 11). Das Baurekursgericht überprüft kommunale Nutzungspläne auf alle Mängel, insbesondere auch auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 Abs. 1 VRG). Dabei hat es allerdings die kommunale Planungsautonomie zu beachten und darf nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 77). 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 das Baurekursgericht im Rekursverfahren einen kommunalen Nutzungsplan bestätigt, so prüft das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen nur, ob der Plan den überkommunalen Interessen bzw. der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob die Gemeinde ihr planerisches Ermessen missbraucht oder überschritten hat (Donatsch, § 50 N. 39 mit Hinweisen).

E. 4.1

Nach § 49a Abs. 3 PBG können die Bauvorschriften für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zulassen, vorschreiben oder beschränken und für gewerbliche Nutzung sowie Familienwohnungen mit vier und mehr Zimmern eine erhöhte Nutzungsziffer festsetzen. In Kern-, Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen kann für geeignete Lagen überdies bestimmt werden, dass im Erdgeschoss nur Läden und Gaststätten zulässig sind. Das Baurekursgericht erachtet die fragliche Nutzungsanordnung als gesetzeskonform, da die Beschwerdegegnerin die ihr in § 49 a Abs. 3 Satz 2 PBG eingeräumte Möglichkeit, die Erdgeschossnutzung auf Läden und Gaststätten zu beschränken, mit der Zulassung weiterer Betriebe und Beschränkung auf nur die Hälfte des Erdgeschosses abgemildert habe. Dagegen bringt der Beschwerdeführer vor, bei einer ganzheitlichen, systematischen Betrachtung sei die Nutzungsanordnung eine vom Planungs- und Baugesetz nicht vorgesehene und damit unzulässige weitergehende Einschränkung gegenüber den Regelnutzweisen in den Kern-, Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen. Wenn sich eine Lage für Läden und Gaststätten nicht eigne, so dürfe auch keine solche Nutzungszuweisung für eine erweiterte Nutzung erfolgen. Auf den Einwand ist unabhängig davon, ob er bereits im Rekursverfahren erhoben wurde, im Folgenden einzugehen.

E. 4.2

Es trifft zu, dass die strittige besondere Nutzungsanordnung in quantitativer und qualitativer Hinsicht weniger weit geht als die in § 49a Abs. 3 Satz 2 PBG vorgesehene Möglichkeit. Dies gilt auch für das zusätzliche Erfordernis, wonach die zulässigen Nutzweisen Publikumsverkehr aufweisen müssen, denn Läden und Gaststätten im Sinn von § 49 Abs. 3 Satz 2 PBG weisen bereits von ihrer Natur her immer Publikumsverkehr auf. Wenn das Baurekursgericht daraus auf die Gesetzeskonformität der Nutzungsanordnung schliesst, ist dies nicht zu beanstanden. § 49a Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 PBG eröffnen den Gemeinden generell einen weiten Spielraum für die Umschreibung der zulässigen Nutzweisen (RB 1998 Nr. 95 E. 3 b = BEZ 1999 Nr. 1 E. 3 c.bb). So dürfen sie etwa selbst innerhalb einer zulässigen Nutzungsart spezielle dazu zählende Nutzungen einschränken oder auch ausnutzungsmässig privilegieren (VGr, 6. Dezember 2011, VB.2010.00673 E. 4.3 mit verschiedenen Beispielen). Dies bedeutet, dass mit einer besonderen Nutzungsanordnung gemäss § 49a Abs. 3 PBG durchaus auch spezielle Zonenunterarten geschaffen werden können, welche sich innerhalb des grundsätzlich geschlossenen Kreises der Zonenarten gemäss § 48 PBG bewegen. Wenn nun eine konkrete Lage die Beschränkung auf Gaststätten und Läden im gesamten Erdgeschoss nicht rechtfertigen kann, heisst dies entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht zwangsläufig, dass damit überhaupt keine Beschränkung der Erdgeschossnutzung möglich wäre, denn bereits nach § 49a Abs. 3 Satz 1 PBG liesse sich ja etwa die Wohn- oder Gewerbenutzung für einzelne Geschosse beschränken. Im Übrigen beschlägt die Frage, ob sich die besondere Nutzungsanordnung an der konkreten Lage zur Steuerung der angestrebten Nutzung eigne, einen Aspekt der Verhältnismässigkeit (E. 6.1 nachfolgend).

E. 4.3

Der Beschwerdeführer moniert sodann die Unklarheit der neuen Regelung mit Bezug auf die verwendeten Begriffe „Publikumsverkehr“ sowie auf die „direkt der Bahnhofstrasse zugewandten Nutzfläche“ und erkennt darin einen Verstoss gegen das Legalitätsprinzip. Die vorliegend umstrittene Bestimmung von Ziff. 4.3 BauO ist zwar als planungsrechtliche

Festlegung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG und nicht als Erlass nach § 19 Abs. 1 lit. d VRG zu qualifizieren (vgl. E. 1 vorstehend). Gleichwohl rechtfertigt es sich, an die Bestimmtheit der Regelung im Interesse der Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns und zwecks rechtsgleicher Behandlung der anderen derselben Regelung unterworfenen Grundeigentümer grundsätzlich die gleichen Anforderungen zu stellen wie an diejenige eines generell-abstrakten Rechtssatzes. Dabei ist allerdings ohnehin nicht in allen Fällen das gleiche Mass an Bestimmtheit erforderlich; massgebend ist insbesondere, ob und in welchem Mass mit der Norm in Freiheitsrechte eingegriffen wird (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 386 ff.).

E. 4.3.1

Als Nutzweisen mit Publikumsverkehr will die Beschwerdegegnerin gemäss ihrem im Rahmen der Planungsrevision erstatteten Bericht zu den Einwendungen beispielsweise Ladengeschäfte, Apotheke, Bank, Post, Coiffeur, Restaurant usw. verstehen; dazu gehören sollen nach den Äusserungen am Augenschein des Baurekursgerichts auch etwa ein Fitnesszentrum. Das Baurekursgericht erachtet diese exemplarische und nicht abschliessende Aufzählung zu Recht als mögliche Auslegungshilfe bei der Anwendung von Ziff. 4.3 im Einzelfall, wogegen der Beschwerdeführer auch ausdrücklich nichts einwenden möchte. Für seine Befürchtungen, dass die Beschwerdegegnerin den Begriff künftig dennoch eng auslegen werde, um überhaupt eine Belebung des Dorfzentrums zu erreichen, bestehen keine Anhaltspunkte. Es trifft zwar durchaus zu, dass nicht jede Dienstleistung, die von Privatpersonen in Anspruch genommen wird, wie etwa ein Architektur- oder Grafikbüro, direkt als Nutzung mit Publikumsverkehr aufgefasst werden kann. Insofern verlangt der Begriff Publikumsverkehr zweifellos ein intensiveres Kommen und Gehen als bei einer Dienstleistung mit blossem Publikumskontakt. Die Abgrenzung im Einzelnen, ob dazu etwa auch eine Arztpraxis zu zählen ist, wofür sich das Baurekursgericht ausspricht, kann jedoch ohne Verletzung des Bestimmtheitsgebots der für die von Anwendung von Ziff. 4.3 BZO erstinstanzlich zuständigen Behörde überlassen werden. Der Begriff des Publikumsverkehrs ist im Übrigen im kantonalen Baurecht durchaus bekannt, wenn auch in anderem Zusammenhang wie Hygieneanforderungen, Erschliessung, Brand- oder Umweltschutz (vgl. § 12 der besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981; §§ 3, 6, 10 und 12 der Verordnung über die Verschärfung oder die Milderung von Bauvorschriften für besondere Bauten und Anlagen vom 26. August 1981; § 11 der Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz vom 8. Dezember 2004). Nutzungen mit Publikumsverkehr spielen sodann auch im Zusammenhang mit behindertengerechtem Bauen eine Rolle (Art. 2 lit. c der Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003). Die Auslegung der genannten Bestimmungen hat dabei, soweit für das Verwaltungsgericht ersichtlich, kaum je zu Schwierigkeiten geführt.

E. 4.3.2

Die Nutzungsvorschrift bezieht sich von vornherein nur auf die der Bahnhofstrasse zugewandten Erdgeschossflächen, von denen wiederum nur die Hälfte Nutzweisen mit Publikumsverkehr aufweisen müssen. Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin sind mit dieser Formulierung diejenigen Erdgeschossflächen ausgenommen, die nicht von der Bahnhofstrasse her erschlossen und auch nicht auf die Bahnhofstrasse hin orientiert sind, wie dies etwa im Gebäude Bahnhofstrasse X der Fall ist. Nach Äusserung der Bauvorsteherin der Beschwerdegegnerin am Augenschein des Baurekursgerichts soll mit

Ziff. 4.3 BauO nur die halbe Bautiefe der Grundstücke gemeint sein. Die bestehenden Grundstücke östlich der Bahnhofstrasse weisen relativ grosse Grundstückstiefen von bis zu 40 m auf und eignen sich gerade auch infolge der gegebenen Hanglage allenfalls für eine gegliederte Überbauung mit Zugängen von der Seite oder von unten. Dadurch können auf dem Niveau Bahnhofstrasse Erdgeschossflächen entstehen, welche vollkommen losgelöst von der Erdgeschossnutzung an der Bahnhofstrasse selber sind und sich von vornherein nicht für eine publikumsorientierte Nutzung eignen. Inwieweit die heutigen Grundstücksnutzungen tatsächlich der Bahnhofstrasse zugewandte Nutzflächen im Erdgeschoss aufweisen, braucht hier nicht im Einzelnen untersucht zu werden. Aufgrund des Katasterplanes dürfte dies jedoch bei den Gebäuden Bahnhofstrasse 1, 3, 5,

E. 7

, 9 und

E. 11

zu einem überwiegenden Teil, wenn nicht gar vollständig der Fall sein, denn diese Hauptgebäude belegen hauptsächlich die obere Hälfte der Grundstückstiefe und sind von der Bahnhofstrasse her zugänglich. Die Bestimmung bezieht sich daher entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers keineswegs nur gerade auf einen Viertel der gesamten Erdgeschossfläche. Dabei wird die Anwendung der Vorschrift im Einzelfall zwar zweifellos noch der Auslegung bedürfen, jedoch kann dies ebenfalls ohne Verletzung des Bestimmtheitsgebots der Baubehörde im konkreten Anwendungsfall überlassen werden. Demgemäss erweist sich die angefochtene Regelung als gesetzeskonform. 5. Das öffentliche Interesse an der umstrittenen Nutzungsvorschrift liegt darin, das kommunale Zentrum zu beleben und die Versorgung der ansässigen Bevölkerung zu unterstützen. Ob es dabei in erster Linie um eine Erhaltung des Status quo oder eher um dessen Verbesserung geht, spielt grundsätzlich keine Rolle. Beide Zielsetzungen entsprechen dem Planungsgrundsatz, die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen (Art. 3 Abs. 3 lit. d des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979). Der Beschwerdeführer scheint dieses Planungsziel als im öffentlichen Interesse liegend zu begrüssen, beklagt aber, dass die Beschwerdegegnerin bei der Verfolgung dieses Ziels widersprüchlich und unkoordiniert vorgegangen sei. Seines Erachtens wäre ein weit grösseres Gebiet in die Planung mit einzubeziehen und mit einer Erschliessungsplanung zu koordinieren gewesen. Diese Einwände beschlagen die Frage der Eignung der Festlegung und vermögen das grundsätzlich bestehende öffentliche Interesse nicht infrage zu stellen. 6. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die in ein Grundrecht eingreifende Massnahme geeignet ist, das angestrebte Ergebnis herbeizuführen, und dass dieses nicht durch eine mildere Massnahme erreicht werden kann. Er verbietet alle Einschränkungen, die über das angestrebte Ziel hinausgehen, und erfordert ein vernünftiges Verhältnis zwischen diesem und den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen (BGE 137 IV 249 E. 4.5; 135 I 209 E. 3.3.1 mit Hinweisen). 6.1 Das ausgeschiedene Gebiet eignet sich besonders gut für die vorgesehene Nutzungsanordnung, da es unmittelbar am Bahnhof liegt, mit Ortsbussen erschlossen ist und bereits heute dank der angesiedelten Läden und Dienstleistungsbetriebe als einziges Gebiet in der Gemeinde eine Zentrumsfunktion wahrnimmt. Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers ermöglicht es gerade diese Lage S-Bahn-Pendlern, grundsätzlich ihre notwendigen Einkäufe und Besorgungen nach der Arbeit in Bahnhofsnähe zu erledigen, bevor sie zu Fuss oder mit dem Bus in ihre

Wohnungen zurückkehren. Die Erdgeschosse der von der Nutzungsanordnung betroffenen Liegenschaften seeseits der Bahnhofstrasse weisen heute durchwegs Nutzungen mit Publikumsverkehr (Apotheke, Post, Bank, Bäckerei und Café, Lebensmittelladen) auf. Auch das Bahnhofsgebäude selber und das zwischen den Bahngleisen und der Bahnhofstrasse gelegene Grundstück, das im Nordteil einen Fahrbahnstreifen mit Parkplätzen (Parkplatzrampe) aufweist und auf dessen Südseite sich ein älteres Gebäude mit einer Brockenstube und einem Coiffeursalon befinden, dienen dieser Zentrumsfunktion. Die Gemeinde hat das genannte Grundstück denn auch in zwei Schritten erworben, dies in der erklärten Absicht, das Versorgungsangebot im Zentrum zu verbessern und die ortsbauliche Situation aufzuwerten. Soweit der Beschwerdeführer der Nutzungsanordnung die Eignung aufgrund des widersprüchlichen und unkoordinierten Vorgehens der Beschwerdegegnerin abspricht, kann ihm nicht gefolgt werden. Unabhängig von früheren Vorstellungen und Planungsansätzen kann heute nur die konkrete Nutzungsanordnung überprüft werden. Auch wenn das öffentliche Interesse an einem belebten Zentrum mit einem grösseren Gebietsperimeter durchaus stärker hätte gefördert werden können, so tut dies der Eignung der strittigen Nutzungsanordnung keinen Abbruch. Die vorgenommene Beschränkung auf acht Grundstücke liegt ohne Weiteres im kommunalen Planungsspielraum und kann nicht mit einer unzulässigen Kleinstbauzone inmitten der Landwirtschaftszone verglichen werden. Auch die bestehende Erschliessungssituation steht der Nutzungsanordnung nicht entgegen. Die Bahnhofstrasse ist als Sackgasse mit Wendemöglichkeit vor und Wendepplatz hinter dem Bahnhofsgebäude ausgebildet und weist ohne Fussweg eine Breite von ca. 5.50 bis 6 m auf (Messung mittels GIS-Browser des Kantons Zürich, www.gis.zh.ch). Die effektive Fahrspur ist schmäler, nach den Angaben des Beschwerdeführers durchschnittlich 4.20 m, da die Strasse seeseitig von Längsparkplätzen gesäumt wird. Allerdings wird der Verkehr auch auf der ganzen Länge der Parkplatzrampe im Einbahnverkehr geführt, da diese Rampe selber einen Fahrstreifen Richtung Süden aufweist. Die Erschliessung ist derzeit genügend und übertrifft wegen des Einbahnverkehrs und der mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossenen dichten Überbauung die Anforderungen an eine kleinere Zufahrtstrasse bei Weitem (vgl. § 8 und Anhang zu den Normalien über die Anforderungen an Zugänge vom 9. Dezember 1987). Die Situation erlaubt aber auch, Fahrspuren und Parkplätze falls nötig oder erwünscht neu anzuordnen, um zusätzlichen Platz zu gewinnen, denn zwischen der Parkplatzrampe und der Bahnhofstrasse verläuft ein Grünstreifen von bis zu 2.50 m Breite. Schliesslich muss die strittige Nutzungsanordnung auch entgegen den Befürchtungen des Beschwerdeführers nicht zwingend zu mehr Fahrzeugverkehr und zu täglichen Anlieferungen mit Lastwagen führen. Falls sich für das Gebäude Bahnhofstrasse 12 tatsächlich ein grösserer Ladenbetreiber als Investor finden sollte, wie die Beschwerdegegnerin dies anstrebt, so wird das Bauprojekt auch ein Konzept für Kundenparkplätze und Anlieferung enthalten müssen. Die dadurch neu aufgeworfenen Fragen der Verkehrssicherheit werden dannzumal im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen sein.

6.2 Die strittige Anordnung erweist sich als erforderlich, um das angestrebte Ziel der Belebung und Stärkung eines Dorfkerns zu erreichen. Ohne eine solche Bestimmung wäre es möglich, die derzeit bestehenden publikumsorientierten Nutzungen durch lukrativere andere Nutzungen wie etwa reine Büronutzungen zu ersetzen. Mildere Massnahmen, welche die gleiche Wirkung erzielen könnten, sind nicht denkbar.

6.3 Bei der Interessenabwägung erwog das Baurekursgericht, die mit der angefochtenen Bestimmung verbundene Belastung des Grundeigentums erweise sich als gering und wahre das Verhältnis zum erheblichen

öffentlichen Interesse, das kommunale Zentrum zu beleben und die Versorgung der ansässigen Bevölkerung zu unterstützen. Diese Einschätzung erweist sich angesichts der bereits heute bestehenden Nutzungen mit Publikumsverkehr ebenfalls als rechtmässig. 7. Schliesslich verstösst die strittige Regelung auch im Vergleich zu anderen Grundstücken und deren uneingeschränktem Belassen in der Zentrumszone nicht gegen die Rechtsgleichheit. Dem Gleichheitsgebot kommt bei Planungsmassnahmen ohnehin nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können (BGE 116 Ia 193 E. 3b). Dabei gilt allerdings der Vorbehalt des Willkürverbots (BGE 1 21 I 245 E. 6bb); die Zonengrenzen sind nach sachlich begründeten Kriterien festzusetzen (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Bd. 1, Zürich 1999, N. 121 ff. mit Hinweisen). Solche Kriterien sind vorliegend beachtet worden. Die westlich des Bahnhofs liegenden Grundstücke, wo vor kurzer Zeit eine Wohnüberbauung realisiert wurde und eine weitere gerade entsteht, gehören von ihrer Lage und Erschliessung her nicht zum eigentlichen Dorfzentrum, mit dem sie nur mittels Über- und Unterführung der Bahngleise verbunden sind. Das grosse Grundstück im Norden des Bahnhofs und des Wendeplatzes, wo vor wenigen Jahren eine neue Wohnüberbauung entstanden ist, liegt ebenfalls etwas abseits vom historisch gewachsenen Zentrum. Zwar wäre es in einem früheren Zeitpunkt allenfalls sinnvoll gewesen, dieses Grundstück unterhalb des Bahnhofs in die Nutzungsanordnung mit einzubeziehen, die Beschränkung auf die betroffenen acht Grundstücke, welche nur noch wenig Entwicklungspotential aufweisen, belegt aber noch keine willkürliche Abgrenzung des Gebiets. Im Übrigen bildet die von der Planungsrevision unberührte Belassung der Zentrumszone selber nicht Gegenstand des vorliegenden Anfechtungsverfahrens. Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen. 8. Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Er hat die Beschwerdegegnerin, die als kleineres Gemeinwesen angesichts der sich stellenden Rechtsfragen nicht in der Lage war, ihre Interessen ohne Beizug einer Rechtsvertretung zu verteidigen, angemessen zu entschädigen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 53).

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