

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00722 vom 23. Januar 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-01-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2023.00722](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00722)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00722 du 23 janvier 2025

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00722 del 23 gennaio 2025

## Regeste

Nutzungsplanung | [Totalrevision BZO; formelle Rechtsverweigerung; rechtliches Gehör]  
Die Vorinstanz verletzte das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin und beging eine formelle Rechtsverweigerung, indem sie entsprechend dem Eventualantrag zwar die Auszonung zweier Grundstücke aufhob, die damit ebenfalls angebehrte Zuweisung dieser Grundstücke zur Wohnzone indes ungeprüft liess (E. 3). Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz (E. 5). Gutheissung; Rückweisung ans Baurekursgericht.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2023.00722 Urteil der 3. Kammer vom 23. Januar 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiber Silvio Forster. In Sachen Genossenschaft A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Baudirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerin, und Gemeinde E, vertreten durch RA C, Mitbeteiligte, betreffend Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. Im Rahmen der Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung beschloss die Gemeindeversammlung der Gemeinde E am 17. März 2022 unter anderem, im Gebiet D, welches im Wesentlichen der Wohnzone W 2.2 zugewiesen wurde, auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01 und 02 entlang des F-Bachs einen Uferstreifen der Freihaltezone zuzuweisen und das dadurch verlorene Bauland auf dem Grundstück Kat.-Nr. 03 durch Einzonung flächenneutral zu kompensieren. Mit Verfügung vom 7. November 2022 erteilte die kantonale Baudirektion der Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung im Grundsatz die Genehmigung (Dispositivziffer I). Nicht genehmigt wurde jedoch unter anderem die Einzonung im Gebiet D auf dem Grundstück Kat.-Nr. 03, wobei eine Nachfolgeregelung nicht möglich sei (Dispositivziffer II). Zuletzt wurde die Gemeinde E nebst anderem eingeladen, die Bau- und Zonenordnung (mit Zonenplan) im Sinn der Erwägungen anzupassen (Dispositivziffer IV). II. Mit Eingabe vom 8. Dezember 2022 liess die Gemeinde E gegen den Genehmigungsbeschluss der Baudirektion vom 7. November 2022 beim Baurekursgericht Rekurs erheben und beantragen, die BZO-Revision vorbehaltlos zu genehmigen, eventualiter auch die Auszonung des Baulands entlang des F-Bachs für ungültig zu erklären. Sodann liess auch die Genossenschaft A als Eigentümerin der Grundstücke des betroffenen Gevierts am 16. Dezember 2022 Rekurs einlegen mit den Anträgen, die Nichtgenehmigung der Einzonung des Grundstücks Kat.-Nr. 03 aufzuheben und die Revision der BZO für das Gebiet D vorbehaltlos zu genehmigen; eventualiter sei auf die Festsetzung einer Freihaltezone entlang des F-Bachs zu verzichten und die Grundstücke Kat.-Nr. 01 und 02 seien vollständig der Wohnzone W 2.2 zuzuweisen. Das

Baurekursgericht vereinigte die Rekursverfahren mit Entscheid vom 2. November 2023 (Dispositivziffer I). Jenes einer dritten Partei, welches ein anderes Gebiet betraf, schrieb es als durch Rückzug erledigt ab. Die Rekurse der Gemeinde E sowie der Genossenschaft A hiess es teilweise gut und hob die Verfügung der Baudirektion vom 7. November 2022 insoweit auf, als damit auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01 und 02 die Auszonung des sich im ausgeschiedenen Gewässerraum des F-Bachs befindlichen Baulands genehmigt wurde. Im Übrigen wurden die Rekurse abgewiesen, soweit sie nicht als durch Rückzug erledigt beschrieben wurden (Dispositivziffer II). Die Verfahrenskosten von Fr. 6'355.- auferlegte das Baurekursgericht zu einem Achtel der Drittpartei, zu je zwei Achteln der Gemeinde E und der Genossenschaft A und zu drei Achteln der Baudirektion (Dispositivziffer III). Umtriebsentschädigungen sprach es keine zu (Dispositivziffer IV).

III. A. Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts vom 2. November 2023 liess die Genossenschaft A mit Eingabe vom 4. Dezember 2023 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben. Sie liess beantragen, Dispositivziffer II des Baurekursgerichtsentscheids sei dahingehend zu ergänzen, dass in teilweiser Abänderung des kommunalen Festsetzungsbeschlusses die Kat.-Nrn. 01 und 02 vollständig der Wohnzone W 2.2 zugewiesen werden; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Mit Eingabe vom 17. Januar 2024 verzichtete die kantonale Baudirektion auf eine Antragsstellung, unter Verweis auf den Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung vom 16. Januar 2024, demzufolge es der Baudirektion an einer Betroffenheit fehle, weil deren Verfügung vom 7. November 2022 nicht Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bilde. Die Gemeinde E liess am 25. Januar 2024 die Gutheissung der Beschwerde beantragen. Mit Eingabe vom 26. Januar 2024 schloss das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen auf Abweisung der Beschwerde. Am 1. Februar 2024 liess die Genossenschaft A replizieren. Weitere Stellungnahmen gingen nicht ein.

B. Parallel zum Beschwerdeverfahren hatte die Genossenschaft A am 4. Dezember 2023 ein Erläuterungsbegehren beim Baurekursgericht stellen lassen, welches mit Entscheid vom 25. Januar 2024 nicht darauf eingetreten war, weil sich die beantragte Ergänzung des Dispositivs nicht auf diesem Weg erwirken lasse. 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 (VRG; LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführerin wird durch die angefochtenen Festsetzungen als Grundeigentümerin berührt und in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen, womit sie nach § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert ist. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. Ein Schriftenwechsel wurde nach § 58 VRG von Amtes wegen – und damit antragsgemäss – durchgeführt.
2. Die Beschwerdeführerin behauptet, es gebe einen rechtsverletzenden Widerspruch zwischen den Erwägungen des Baurekursgerichts, wonach die Genehmigung der Auszonung bei gleichzeitiger Verweigerung der Einzonung unzulässig sei, und der Dispositivziffer II, wonach die Genehmigung der kantonalen Baudirektion betreffend die Auszonung aufgehoben wurde (vorne Ziff. II). Die Beschwerdeführerin und die Mitbeteiligte sind der Ansicht, das Baurekursgericht hätte auch den zugrunde liegenden Festsetzungsbeschluss der kommunalen Nutzungsplanung entsprechend im Dispositiv anpassen müssen. In der fehlenden Nachführung des kommunalen Festsetzungsbeschlusses bezüglich der nicht auszuzonenden Fläche durch das Baurekursgericht sei eine formelle Rechtsverweigerung nach Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) zu erblicken, zumal dieses den Eventualantrag der Beschwerdeführerin in dieser

Hinsicht nicht behandelt habe.

### **E. 3.1**

Eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) liegt unter anderem dann vor, wenn eine Behörde einzelne Anträge einer Verfahrenspartei oder Teile davon nicht behandelt, obwohl sie dazu verpflichtet wäre (BGE 144 II 184 E. 3.1; 135 I 6 E. 2.1). Eine Rechtsverweigerung kann auch gegeben sein, wenn sich eine Behörde mit rechtsgenügend vorgebrachten Rügen der rechtsuchenden Partei gar nicht auseinandersetzt, wobei sich in einem solchen Fall das Verbot der Rechtsverweigerung mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV berührt (BGr, 24. August 2018, 2C\_608/2017, E. 5.2). Letzterer verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt (BGE 136 I 229 E. 5.2).

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführerin beantragte im Rekursverfahren eventualiter, dass in teilweiser Änderung des Festsetzungsbeschlusses der Gemeindeversammlung der Gemeinde E vom 17. März 2022 die Freihaltezone entlang des F-Bachs aufgehoben werden solle und die Grundstücke Kat.-Nrn. 01 sowie 02 vollständig der Wohnzone W 2.2 zuzuweisen seien. Das Baurekursgericht folgte im Prinzip diesem Eventualantrag, hob in teilweiser Gutheissung des Rekurses indes lediglich den Genehmigungsbeschluss der Beschwerdegegnerin betreffend die Auszonung des sich im ausgeschiedenen Gewässerraum des F-Baches befindlichen Baulands auf, ohne des Weiteren zu prüfen, ob allenfalls auch der Festsetzungsbeschluss entsprechend anzupassen sei.

### **E. 3.3**

Die Aufhebung des Genehmigungsbeschlusses durch das Baurekursgericht zeitigt dabei folgende Wirkungen: Gemäss Art. 26 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) und § 5 Abs. 2 PBG hat die Genehmigung der kantonalen Baudirektion rechtsbegründende Wirkung. Der kommunale Festsetzungsbeschluss dagegen entfaltet ohne die Genehmigung keine rechtsbegründenden Wirkungen, auch wenn der Festsetzungsbeschluss grundsätzlich im Rekursverfahren mitangefochten wird (vgl. Art. 33 Abs. 2 i. V. m. Art. 25a Abs. 4 RPG). Indem das Baurekursgericht die Genehmigung der kantonalen Baudirektion für die Auszonung der streitbetroffenen Fläche aufgehoben hatte, kommt dieser Auszonung im Festsetzungsbeschluss auch keine Rechtswirkung mehr zu. Dies führt an sich zum Ergebnis, dass die streitbetroffene Fläche wieder der bisherigen und ansonsten nunmehr abgelösten Grundnutzungsordnung untersteht (vgl. Alexander Ruch, in: Heinz Aemisegger u. a. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich etc. 2016, Art. 26 N. 26 unter Hinweis auf BGr, 20. Dezember 2004, 1P.236/2004, E. 3.3.1). Dabei ist aber zu beachten, dass die bisherige BZO für das streitige Geviert eine andere, in der neuen BZO in dieser Form nicht mehr vorgesehene Zonenzuordnung traf (Kat.-Nr. 02: Wohn- und Gewerbezone WG2, Kat.-Nr. 01: Quartiererhaltungszone Q) und die von der Beschwerdeführerin beantragte Zuweisung zur Wohnzone W 2.2 der übrigen (genehmigten) Neuzonierung im Gebiet D entsprechen würde. Gleichzeitig hat das Baurekursgericht im angefochtenen Entscheid eine isolierte planerische Betrachtung der von der Auszonung betroffenen Fläche als rechtswidrig beurteilt. Es hat festgehalten, es sei offensichtlich Absicht des kommunalen Planungsträgers gewesen, auf dem Gebiet D mehr Ausnutzungsreserven für Wohnüberbauungen zu schaffen und (mit der Änderung der

Bauzonengrenzen) die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten zu optimieren.

#### **E. 3.4**

Das Baurekursgericht behandelte den Eventualantrag der Beschwerdeführerin mit Blick auf die Zuweisung der streitigen Fläche zur Wohnzone W 2.2 weder in den Erwägungen noch im Dispositiv. Damit hat das Baurekursgericht gegen das Verbot der formellen Rechtsverweigerung verstossen und das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt. Wie die Mitbeteiligte in ihrem Rekurs im vorinstanzlichen Verfahren vorbrachte, hat sie Sonderbauvorschriften zur Schaffung zusätzlicher Ausnutzungsreserven für Wohnüberbauungen im Gebiet D eingeführt (vgl. Art. 27 ff. der neuen BZO). Zudem hätten die baulichen Weiterentwicklungsmöglichkeiten dort mit der leichten Anpassung der Zonengrenzen unterstützt werden sollen. Es stellt sich namentlich die Frage, ob sich die Gemeinde angesichts der Einführung der erwähnten Sonderbauvorschriften insgesamt bereits auf das neue Grundnutzungsmass der W 2.2 für das ganze Gebiet D ungeachtet des Verlaufs der Zonengrenzen festgelegt hat. In diesem Rahmen sind in erheblichem Umfang Sachverhaltsaspekte zu beurteilen. Das Verwaltungsgericht kann die Angelegenheit zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen, insbesondere wenn der Tatbestand ungenügend festgestellt wurde (§ 64 Abs. 1 VRG). Es ist nicht angezeigt, dass das Verwaltungsgericht die gebotenen Abklärungen angesichts ihres Umfangs selbst vornimmt. Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben und das Verfahren zur Ergänzung des Sachverhalts und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

#### **E. 4**

Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde. Die Sache ist zur erstmaligen bzw. ergänzenden Beurteilung des Eventualantrags im Sinn der Erwägungen an das Baurekursgericht zurückzuweisen.

#### **E. 5**

Die Gerichtskosten sind in Anwendung des Verursacherprinzips der Vorinstanz aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 59). Diese hat zudem der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Mitbeteiligte hat keine Parteientschädigung beantragt.

#### **E. 6**

Dieser Rückweisungsentscheid stellt einen Zwischenentscheid dar, der das Verfahren noch nicht abschliesst. Als solcher ist er gemäss Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) beim Bundesgericht nur dann anfechtbar, wenn er einen nicht wiedergutmachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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