

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00336 vom 27. Februar 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-02-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00336

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00336 du 27 février 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00336 del 27 febbraio 2025

Regeste

Planungszone | Das Gemeinwesen ist beschwerdelegitimiert (E. 1). Sachverhalt; massgebender Zeitpunkt betreffend Sachlage bildet Rekursentscheid, der vorinstanzliche Entscheid gab jedoch Anlass für neue Tatsachenbehauptungen; massgebende Rechtslage bildet aufgrund des Dauersachverhalts das neue Recht (E. 2). Voraussetzungen der Planungszone; Planbeständigkeit (E. 3). Keine neue Vertrauensgrundlage durch BZO-Teilrevision 2016 im streitbetroffenen Perimeter; Interesse an der Planungszone überwiegt (E. 5). Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Die ergänzenden Festlegungen a. gewährleisten, dass Bauten, Anlagen und Umschwung so gestaltet sind, dass sie besondere Rücksicht auf die bauliche und landschaftliche Umgebung nehmen, b. gewährleisten eine genügende Begrünung und standortgerechte Bepflanzung, c. sichern eine genügende Sicht auf den See." 2.8 Mit einer Motion des Gemeinderats vom 22. Juni 2022 (GR Nr. 2022/260) wurde der Stadtrat aufgefordert, eine Änderung der Bau- und Zonenordnung auszuarbeiten, die eine Umzonung des Gebiets zwischen der Werft Wollishofen (ohne Werftareal) und der Roten Fabrik (ohne Fabrikareal) in eine Freihaltezone sowie eine Industrie- und Gewerbezone vorsehe. Die Motion will die Erstellung von zusätzlichen Wohnungen verhindern, welche die Nutzung zu kulturellen und Erholungszwecken beeinträchtigen. 2.9 Gestützt auf den Schlussbericht der Testplanung "Seeufer Wollishofen" vom 30. November 2022 stimmte der Stadtrat am 28. Juni 2023 dem gleichnamigen Masterplan zu. Dieser nennt Grundsätze der räumlichen Entwicklung für das Planungsgebiet und bezeichnet Massnahmen zur Erreichung dieses Ziels. 2.10 Massgebenden Zeitpunkt in Bezug auf die Sachlage bildet nach der Rechtsprechung stets der Sachverhalt im Zeitpunkt des Rekursentscheids (Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20a N. 4). Entscheidet das Verwaltungsgericht als zweite gerichtliche Instanz, so gilt zwar nach § 52 Abs. 2 VRG grundsätzlich das Verbot neuer tatsächlicher Behauptungen. Aus prozessökonomischen Gründen lässt die Praxis aufgrund der reformatorischen Entscheidbefugnis des Verwaltungsgerichts aber Ausnahmen zu, wenn sich die Sachlage seit dem Rekursentscheid wesentlich verändert hat (Donatsch, § 52 N. 24). Vorliegend stützte sich das Baurekursgericht in seinen Erwägungen im Wesentlichen darauf ab, dass die Planungsabsicht einzig auf geänderten Anschauungen und Absichten des Gemeinderates als Planungsorgan beruhe. Diesen komme wegen der kurzen Dauer seit der letzten BZO-Revision von 2016 ein entsprechend geringes Gewicht zu. Somit bestehe an der mit der Planungszone sicherzustellenden Änderung der

Nutzungsordnung kein überwiegendes öffentliches Interesse. Weil sie damit gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit verstosse, erweise sie sich von vornherein als unzulässig. In Anbetracht dieser aus Sicht der Beschwerdeführerin verkürzten Argumentation sah sich diese mit gutem Grund veranlasst, den massgebenden Planungsprozess vor Verwaltungsgericht umfassend darzulegen (Donatsch, § 52 N. 22). Hinsichtlich einer Änderung der Rechtslage stellt die Lehre grundsätzlich auf den Zeitpunkt der erstinstanzlichen Anordnung ab, wobei das Kontinuitätsinteresse des Privaten einerseits und das Interesse des Gemeinwesens an der Geltung des neuen Rechts andererseits gegeneinander abzuwägen seien und das Vertrauen des Privaten in die unveränderte Weitergeltung des bisherigen Rechts grundsätzlich Vorrang habe. Anders verhalte es sich jedoch dann, wenn zwingende Gründe für die Berücksichtigung des neuen Rechts sprächen, insbesondere wenn die Vorschriften um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen worden seien (Donatsch, § 20a N. 24 f. mit Hinweisen). Die zürcherische Praxis stellt bei Dauersachverhalten nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts nicht nur im Rekurs-, sondern auch noch im Beschwerdeverfahren auf das neue Recht ab (Donatsch, § 20a N. 29). Dies hat das Gericht mit Bezug auf die Änderung von planungsrechtlichen Festlegungen während des Rechtsmittelverfahrens ausdrücklich festgehalten (RB 1985 Nr. 116; vgl. auch VGr, 9. Mai 2019, VB.2018.00061, E. 5.5.1).

E. 3.1

Gemäss Art. 27 Abs. 1 RPG kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen. Durch den Erlass einer Planungszone wird künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen lediglich noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (vgl. BGE 136 I 142 E. 3.2; BGr, 4. November 2020, 1C_577/2019, E. 3.2). Die Planungszone dient mithin der (einstweiligen) Sicherung der geplanten Nutzungsänderung, insbesondere der Bewahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden, die nicht durch Vorhaben, die den Planungsabsichten widersprechen, beeinträchtigt werden soll. Es muss ausgeschlossen werden, was immer die Planungsabsicht behindern könnte (Alexander Ruch in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 27 N. 26, mit Hinweisen). Das Bundesrecht regelt weder die Zuständigkeit noch das Verfahren zum Erlass einer Planungszone, sondern überlässt diesen Regelungsbereich den Kantonen.

E. 3.2

Auf kantonaler Ebene finden sich die Bestimmungen zur Planungszone in § 346 PBG. Mit Abs. 1 hat der Zürcher Gesetzgeber den sachlichen Anwendungsbereich der Planungszone gegenüber Art. 27 RPG zulässigerweise erweitert und sieht dieselbe nicht nur zur Sicherung von fehlenden oder zu revidierenden Nutzungsplänen, sondern auch zur Sicherung von künftigen Gesamttrichtplänen vor (Anna Frey, Die planungsrechtliche Baureife nach zürcherischem Recht, Zürich 2022, S. 208; Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht, 4. A., Zürich etc. 2021, S. 117 ff.). Nach Abs. 2 ist für die Festsetzung von Planungszonen der Staat zuständig (vgl. auch § 2 lit. b PBG, der die Festsetzung von Planungszonen der zuständigen Direktion zuweist); er hat dabei begründeten Festsetzungsbegehren untergeordneter Planungsträger zu entsprechen. In zeitlicher Hinsicht limitiert § 346 Abs. 3 PBG die Festsetzung von Planungszonen auf längstens drei Jahre, wobei diese Frist –

soweit nötig – um weitere zwei Jahre verlängert werden kann. Nach Ablauf dieser Frist darf die fehlende planungsrechtliche Baureife – in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Bundesrechts (Frey, S. 208 f.) – gemäss § 346 Abs. 4 PBG nur noch geltend gemacht werden, soweit die rechtzeitig erlassene Planungsmassnahme wegen Rechtsmitteln noch nicht in Kraft gesetzt werden kann.

E. 3.3

Die Festsetzung von Planungszonen bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. BGE 118 Ia 510 E. 4d; BGr, 4. August 2014, 1C_141/2014, E. 5.1, in: ZBl 116/2015, S. 194). Voraussetzung der Anordnung von Planungszonen ist aufgrund dieser Vorgaben insbesondere die Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung abzuändern. In dieser begründeten Planungsabsicht besteht das öffentliche Interesse an der besagten Massnahme (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2a; Ruch, Art. 27 Rz. 25 ff.). Die Planungszone muss ferner in einem Planungsbedürfnis begründet sein. Schliesslich darf die Planungszone nicht weiter gehen, als es ihr Zweck erfordert. Insbesondere darf sie nicht die Wirkung eines strengen Bauverbots haben, sondern es müssen Veränderungen möglich sein, welche die künftige Nutzungsplanung nicht erschweren. Denn es gilt nur die Vereitelung der beabsichtigten Planung zu verhindern (vgl. VGr, 31. Mai 2023, VB.2022.00379/380, E. 5.1 ff. mit Hinweisen; BGE 113 Ia 362 E. 2a/cc und 2c; Ruch, a. a. O., Art. 27 N. 27 und 36 ff.).

E. 3.4

An die Konkretetheit der Planungsabsicht ist kein strenger Massstab anzulegen; eine "einigermassen konkretisierte Absicht" genügt. Ziel ist es, die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane zu sichern. Dementsprechend dürfen die Anforderungen an den Erlass einer Planungszone nicht allzu hoch angesetzt werden (BGE 113 Ia 362 E. 2a/bb). Ein Planungsbedürfnis ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn die gegenwärtige Regelung der räumlichen Ordnung dem Raumplanungsauftrag widerspricht.

E. 3.5

Die Vorstellung über die mit der Planungszone angestrebte künftige Ordnung muss grundsätzlich zulässig sein. Indessen ist eine Planungszone im Hinblick auf die ihr zugrunde liegende Planungsabsicht nur aufzuheben, wenn diese offensichtlich rechtswidrig oder sinnlos ist.

E. 3.6

Ferner kann eine Planungszone das Gebot der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG verletzen, wenn keine erheblich geänderten Verhältnisse vorliegen oder die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit von vornherein gegen eine Plananpassung sprechen (VGr, 24. Januar 2013, VB.2012.00588, E. 4.2; 22. März 2007, VB.2006.00082, E. 6.3; BGE 113 Ia 362, E. 2a/bb und E. 2b). Im Zusammenhang mit mehreren Beschwerdeverfahren betreffend die vom Regierungsrat des Kantons Zürich am 7. März 2023 als Übergangsregelung erlassene Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen hat sich das Verwaltungsgericht bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit dieses Erlasses auch mit dessen Vereinbarkeit mit der Planbeständigkeit auseinandergesetzt. Im neuesten Entscheid AN.2023.00009 vom 24. Oktober 2024 hielt das

Gericht fest, dass sich dieser Grundsatz für die Frage der Zulässigkeit von raumplanerischen Sicherungsmassnahmen wie einer Planungszone (Art. 27 RPG) oder einer provisorischen Nutzungsordnung nach Art. 36 Abs. 2 RPG relativiere. Je nach Ausgangslage seien solche Sicherungsmassnahmen schon nach relativ kurzer Zeit rechtmässig. Sie stünden dann mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit oder mit dem Anspruch auf Vertrauensschutz (Art. 9 BV) im Widerspruch, wenn eine blosser Überprüfung der bisherigen Zonenordnung ausgeschlossen sei, weil die Nutzungsvorschriften gerade erst den bestehenden Verhältnissen angepasst worden seien oder sich seit deren Erlass keinerlei Änderungen ergeben hätten, die sich für die Raumplanung überhaupt als erheblich erweisen könnten (E. 4.3; vgl. zu diesen Grundsätzen bei einer Planungszone BGr, 13. September 2018, 1C_149/2018, E. 2.4; BGr, 23. August 2022, 1C_530/2021, E. 5.3 und 6.2).

E. 4.1

In der streitbetroffenen Verfügung vom 28. September 2023 führte die Baudirektion unter Hinweis auf die in E. 2 wiedergegebene Planungsgeschichte aus, dass gestützt auf den Masterplan "Seeufer Wollishofen" die Überprüfung und Überarbeitung der Richtplanung, der grundeigentümerverbindlichen Planungsinstrumente und allfälliger weiterer Umsetzungsmassnahmen erfolgen könne. Weil für die Gebiete am Seeufer aufgrund von § 67a PBG eine Planungspflicht bestehe, müssten die Richt- und Nutzungsplanung hinsichtlich einer ökologischen Gestaltung des Seeufers und der Umsetzung von Seeuferwegen überprüft werden. Der Erlass einer Planungszone verhindere, dass während der laufenden Planung dieser widersprechende Vorkehrungen getroffen würden.

E. 4.2

Das Baurekursgericht erwog, dass die streitbetroffenen Grundstücke der Beschwerdegegnerin mit der BZO 2016 von der bisherigen Wohnzone W3 der Wohnzone W4 zugewiesen worden seien. Dabei habe es sich zwar nur um eine "technische" Anpassung im Zusammenhang mit dem Ersatz des "Zürcher Untergeschosses" durch ein Vollgeschoss gehandelt. Entscheidend falle jedoch ins Gewicht, dass im Rahmen einer Überprüfung der Nutzungsordnung insgesamt in vertrauenerweckender Weise an der Wohnnutzung festgehalten worden sei. Wie lange diese Ordnung schon bestanden habe, spiele keine Rolle. Weil die Bauzonenreserven für die nächsten 15 Jahre genügt hätten, seien keine wesentlichen Aufzonungen vorgenommen worden. Die Grundeigentümerin habe somit darauf vertrauen dürfen, dass auf den fraglichen Grundstücken die Wohnnutzung zumindest für die Dauer eines weiteren Planungshorizonts zulässig sei. Nach rechtskräftiger Erledigung von Rechtsmittelverfahren habe die Baudirektion die BZO 2016 auf den 1. November 2018 (teilweise) in Kraft gesetzt. Für die Frage, ob sich die Verhältnisse zwischenzeitlich erheblich verändert hätten, sei daher von diesem Zeitpunkt auszugehen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin lasse sich in der zunehmenden Verdichtung keine massgebende Veränderung erblicken, denn anlässlich der BZO-Revision sei diese berücksichtigt worden. Ebenso wenig hätten sich die Umstände hinsichtlich des potenziellen lärmbedingten Nutzungskonflikts mit der Wohnnutzung auf den Grundstücken der Beschwerdegegnerin geändert. Der am 10. April 2021 festgesetzte kommunale Richtplan sehe im fraglichen Gebiet keine neuen Freiräume vor. Auch ein höherer Flächenbedarf für "das produzierende Gewerbe und Ateliernutzungen, etc." lasse sich nicht ausmachen. Aufgrund von § 67a PBG seien keine ergänzenden Festlegungen in der BZO beabsichtigt; die im Perimeter der Sonderbauvorschriften Areal A AG zulässige

Wohnnutzung widerspreche dieser Norm nicht. Die Planungsabsicht beruhe allein auf geänderten Anschauungen und Absichten des Gemeinderats als Planungsorgan. Zwar könnten solche schon vor dem Ablauf des Planungshorizonts von 15 Jahren eine Rolle spielen, allerdings in umso geringerem Mass, je jünger die Planung sei. Nach dem Inkrafttreten der revidierten BZO auf den 1. November 2018 seien bis zur Festsetzung der Planungszone weniger als fünf Jahre verstrichen, weshalb den geänderten Planungsvorstellungen geringes Gewicht zukomme. Demgegenüber stellten die partielle Auszonung und die Aufhebung der Wohnnutzung eine schwere Eigentumsbeschränkung dar. Die angestrebte Planänderung ziele hauptsächlich darauf ab, lärmbedingte Nutzungskonflikte zwischen der geplanten Wohnnutzung sowie den benachbarten Freizeit- und Kulturbetrieben zu vermeiden. Diese Befürchtung begründe allerdings kein öffentliches Interesse, dies umso weniger, als auf dem Grundstück Kat.-Nr. 020 eine zonengemässe Wohnnutzung schon realisiert sei. Sodann sei eine solche Bewerbung ebenso mit dem benachbarten Zentrum D verträglich wie mit dem Betrieb des Kulturzentrums Rote Fabrik. Wenn die Beschwerdeführerin die Parkanlage im Bereich der Wiese C und dem Zentrum D nach Süden ausdehnen wolle, sei dies nur mit Zustimmung der Beschwerdegegnerin als Grundeigentümerin möglich und falle daher bei der Interessenabwägung nicht ins Gewicht. Insgesamt bestehe für die auf den streitbetroffenen Grundstücken angestrebte Änderung kein überwiegendes öffentliches Interesse, weshalb sie gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit verstosse. Daher erweise sich die Festsetzung einer Planungszone als unzulässig.

E. 4.3

Die Beschwerdeführerin macht zur Begründung ihres Rechtsmittels geltend, dass der Rekursentscheid auf einer unzutreffenden Rechtsauffassung zur Planungszone und zum Grundsatz der Planbeständigkeit beruhe, der auf einer zu engen Ausgangslage für die Planung gewürdigt werde. Für die von der Beschwerdeführerin angestrebte Änderung der Nutzungsordnung bestehe sehr wohl ein überwiegendes öffentliches Interesse. Die Testplanung habe ergeben, dass der Planungssperimeter als Ort der Arbeit, der Erholung und der Freizeit für die ganze Stadt Zürich geeignet sei und mehr Flächen am See für die ganze Bevölkerung frei zugänglich sein müssten. Entgegen der Auffassung des Baurekursgerichts sei die Vermeidung von lärmbedingten Nutzungskonflikten zweitrangig. Sodann habe die Vorinstanz ausser Acht gelassen, dass die Planung im Uferbereich verschiedene spezifische öffentliche Interessen berücksichtigen müsse. Anlässlich der Festsetzung einer Planungszone habe die Interessenabwägung noch nicht abschliessend zu erfolgen; dies geschehe erst in der Nutzungsplanung. Sodann stünden die BZO wie auch die SBV im Widerspruch zum Grundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG, der die Schonung der Landschaft und insbesondere verlange, dass See- und Flussufer freigehalten sowie der öffentliche Zugang und die Begehung erleichtert würden. Besonderes Gewicht komme der Freiraumplanung am Zürichsee zu, dies auch unter Berücksichtigung des neuen § 67a PBG. Das Leitbild "Seebecken" sehe u. a. vor, die Zugänglichkeit zum See und zu den quartierinternen Freiflächen zu klären. Als Folge der von § 67a PBG verlangten Uferbereichsplanung werde gegenwärtig die Richtplanung überarbeitet. Das Ziel der zu sichernden Planung bilde eine sachgerechte und rechtmässige Gebietsplanung. Die geltende Nutzungsordnung erlaube, die Grundstücke der Beschwerdegegnerin mit Wohnbauten zu überstellen, was den Zielen des regionalen Richtplans widerspreche. Das Planungsbedürfnis sei daher ausgewiesen. Die Festsetzung einer Planungszone verletze den Grundsatz der Planbeständigkeit nicht. Denn bei der BZO 2016 habe es sich inhaltlich um eine

Teilrevision gehandelt, bei der planerisch keine Neubewertung erfolgt sei. Vielmehr sei einzig im Zug der Abschaffung des sogenannten "Zürcher Untergeschosses" die Wohnzone W3 in eine Wohnzone W4 mit einem Wohnanteil von 25 % überführt worden. Auch die SBV von 2009 habe diese Revision nicht berührt; vielmehr sei mit dieser die in der BZO 1999 erstmals im betreffenden Umfang geschaffene Wohnnutzung bestätigt worden. Unter diesen Umständen müsse bei der Beurteilung der Planbeständigkeit auf die seit 2009 eingetretenen Veränderungen abgestellt werden. Indem der angefochtene Entscheid dazu führe, das Planungsgebiet am Seeufer Wollishofen nachhaltig im Widerspruch zu den übergeordneten Planungszielen zu ändern, verletze er ausserdem die Gemeindeautonomie. Schliesslich missachte die verkürzte Argumentation der Vorinstanz, die schon im Rahmen einer blossen Planungsabsicht das mögliche Ergebnis für unzulässig befände, das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin.

E. 4.4

In ihrer Stellungnahme schliesst sich die Baudirektion dem Antrag wie der Begründung der Beschwerdeführerin an. Ergänzend hält sie fest, dass die Sichtweise des Baurekursgerichts grossflächige, rein "technische" Anpassungen, wie sie mit der BZO-Teilrevision von 2016 vorgenommen worden seien, praktisch verunmöglichen würde. Denn damit müsste stets ein Erwecken von Vertrauen befürchtet werden, was ein flächendeckendes "Einfrieren" der Zonenordnung zur Folge hätte. Das Planungsbedürfnis der Beschwerdeführerin stütze sich nicht allein auf die aktuelle politische Haltung der Festsetzungsbehörde, sondern auch auf übergeordnete Planungsgrundlagen und sei damit ausgewiesen. Gestützt auf die Gesamtrevision des kantonalen Richtplans von 2014 sei auch der regionale Richtplan der Stadt Zürich am 21. Juni 2017 neu festgesetzt worden. Darin fänden sich für den Bereich des Seeufers Wollishofen mehrere neue Zielsetzungen. Damit die Aufträge aus dem regionalen Richtplan umgesetzt werden könnten, sei die Beschwerdeführerin auf Massnahmen wie die Festsetzung einer Planungszone angewiesen.

E. 4.5

Dem hält die Beschwerdegegnerin entgegen, das Baurekursgericht habe zu Recht erkannt, dass die Planungszone nur auf die Parzellen der Beschwerdegegnerin abziele. Unabhängig davon, ob die Grundeigentümerin nach Einstellung der Betonproduktion ab 2030 ein Projekt nach den Vorschriften der geltenden BZO 2016 oder nach jenen der SBV ausarbeite, dürfe sie jedenfalls auf die Realisierung einer Wohnnutzung vertrauen. Mit der streitbetroffenen Planungszone gehe es der Stadt Zürich einzig darum, die Grundstücke der Beschwerdegegnerin künftig der Wohnnutzung zu entziehen und die Freiflächen am Seeufer der soziokulturellen Nutzung und Erholung der Quartierbewohner oder öffentlichen Bauten und Anlagen zuzuführen. Dabei lasse sie ausser Acht, dass das Seeufer schon heute aus mehreren Richtungen öffentlich zugänglich sei. Aus diesem Grund lägen weder geänderte Verhältnisse noch ein öffentliches Interesse vor, die es erlaubten, das berechnete Vertrauen der Beschwerdegegnerin in die Weitergeltung der BZO 2016 zu enttäuschen. Die seit Beginn des Testplanungsprozesses von verschiedenen soziokulturellen Kreisen und städtischen Beteiligten anvisierte Umzonung und Verhinderung von Wohnen allein auf den Grundstücken der Beschwerdegegnerin sei willkürlich. Ein derart einschneidender Eingriff in die Eigentumsrechte sei jedenfalls zur Erreichung der im Richtplan und der in § 67a PBG erwähnten Ziele sowie der Planungsabsicht der Beschwerdeführerin unnötig. Aus der genannten Norm lasse sich keine Berechtigung für eine Planungszone und damit den gemäss Ergebnis der Testplanung geforderten Verzicht auf eine Wohnnutzung herleiten.

Bezüglich des Vertrauens in die Planbeständigkeit sei auf die BZO 2016 und nicht auf die BZO 1999 abzustellen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin habe es sich bei der Revision von 2016 keineswegs nur um eine technische Anpassung gehandelt, sondern seien qualitative Verbesserungen vorgenommen worden. Bei den Grundstücken der Beschwerdegegnerin seien deswegen keine Änderungen in Betracht gezogen worden, weil hierfür eine Rechtsgrundlage gefehlt habe. Dass die gemäss BZO 2016 und den SBV zulässige Bebauungsmöglichkeit im Widerspruch zu den Zielen der Richtplanung stehe, treffe nicht zu. Ebenso wenig habe die Beschwerdegegnerin um eine "Verfallgefahr" der SBV wissen müssen. Der Gebäuderiegel entlang der Seestrasse auf den Grundstücken der Beschwerdegegnerin werde seit Jahrzehnten gewerblich genutzt. Schon die BZO 1999 habe eine Wohnzone W3 festgelegt und mit den SBV sei die Beschwerdegegnerin sogar verpflichtet worden, im sogenannten "Wohnbereich" eine Wohnnutzung zu realisieren. Von einer Verletzung der Gemeindeautonomie und des rechtlichen Gehörs könne nicht die Rede sein. Schliesslich bestehe keine zeitliche Dringlichkeit für eine Planungszone, weil die Beschwerdegegnerin ihr Betonwerk "mindestens bis 2030 weiterbetreiben" werde.

E. 5.1

Während dem Baurekursgericht im Rekursverfahren kraft § 20 Abs. 1 VRG volle Kognition zukommt, überprüft das Verwaltungsgericht nach § 50 Abs. 1 VRG den angefochtenen Entscheid im Beschwerdeverfahren nur auf Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensmissbrauch und -überschreitung.

E. 5.2

Die Festsetzung einer Planungszone bewirkt keine Planänderung, sondern dient – im Sinn einer vorsorglichen Massnahme – nur der örtlich und zeitlich beschränkten Sicherung einer von der zuständigen Behörde geplanten Nutzungsänderung. Wie die Planung verläuft und zu welchem Ergebnis sie führt, steht in diesem Zeitpunkt noch nicht fest. Wie die Baudirektion in ihrer Stellungnahme zur Beschwerde zutreffend anmerkt, ist der Prozess ergebnisoffen und wird erst nach Prüfung aller Interessen und Umsetzungsmöglichkeiten zu entscheiden sein, ob überhaupt eine Planänderung vorgenommen wird. Solche raumplanungsrechtlichen Festlegungen unterliegen nach § 19 Abs. 1 lit. a VRG dem Rekurs (Bosshart/Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 32 ff.) und nachfolgend kraft § 41 Abs. 1 VRG der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

E. 5.3

Entsprechend der eingeschränkten Wirkung der Planungszone genügt es nach dem in E. 3.5 Gesagten, dass die Vorstellungen der – erst in Grundzügen bekannten – künftigen Ordnung nicht offensichtlich rechtswidrig sind oder als unrealisierbar erscheinen. Ob sie tatsächlich geschaffen werden kann, zeigen wie gesagt erst der laufende Planungsprozess und ein allfälliges Rechtsmittelverfahren. Dass die von der Beschwerdeführerin angestrebte Neugestaltung des von der Planungszone "Seeufer Wollishofen" erfassten Perimeters offensichtlich rechtswidrig sei, lässt sich aufgrund der gleichnamigen Testplanung von 2021/2022, die mit dem ausführlich begründeten Masterplan vom 28. Juni 2023 abgeschlossen worden ist, nicht sagen. Ebenso wenig enthalten die Akten Anhaltspunkte dafür, dass die betreffenden Planungsvorstellungen nicht umgesetzt werden könnten.

E. 5.4

Hauptthema des Beschwerdeverfahrens bildet die Frage, ob die Festsetzung der streitbetroffenen Planungszone den vorne in E. 3.6 skizzierten Grundsatz der

Planbeständigkeit verletze und aus diesem Grund aufzuheben sei.

E. 5.4.1

Art. 21 Abs. 2 RPG verpflichtet die Planungsträger dazu, im Fall einer erheblichen Änderung der Verhältnisse die Nutzungspläne zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Diese Bestimmung unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung (BGE 144 II 41 E. 5.1). Im Rahmen der ersten Stufe ist eine Überprüfung der Grundordnung geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet (BGr, 4. November 2020, 1C_577/2019, E. 3.4). Wenn ja stellt sich in einer zweiten Stufe die Frage, ob eine Plananpassung aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist; dies beurteilt sich nach ständiger Rechtsprechung aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (VGr, 21. Juni 2023, VB.2022.00133, E. 6.2; BGE 140 II 25 E. 3.1 mit weiteren Verweisen; vgl. ferner Michael Steiner/Thomas Wipf in: Christoph Fritzsche et al. [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. A., Wädenswil 2024 [Zürcher Planungs- und Baurecht], S. 131 f.) Auf kantonaler Ebene verlangt § 9 Abs. 2 PBG im Sinn einer rollenden Planung, dass die Planungen neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen sind, soweit Rechtssicherheit und Billigkeit es zulassen. Der in E. 3.6 zitierte Entscheid AN.2023.00009 vom 24. Oktober 2024 (in Rechtskraft erwachsen), bezieht sich zwar auf eine Übergangsverordnung für eine Neuregelung von Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen und nicht auf eine Planungszone innerhalb der Bauzonen. Die dort angestellten Überlegungen kommen jedoch auch hier zum Tragen. Danach sind an die Vereinbarkeit einer blossen Sicherungsmassnahme – wie einer Planungszone – mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit geringere Anforderungen zu stellen als bei der späteren Änderung der Nutzungsplanung. Dies erscheint auch deswegen als sachgerecht, weil der Grundeigentümer die Zulässigkeit des nachfolgenden Planungsakts im Rechtsmittelverfahren überprüfen lassen kann. Umgekehrt hätte es das Gemeinwesen hinzunehmen, dass bei einer weiten Auslegung der Planbeständigkeit Revisionen je nach Sachlage erschwert oder gar verunmöglicht würden.

E. 5.4.2

Angesichts des in Art. 15 Abs. 1 RPG auf 15 Jahre festgesetzten Horizonts von Nutzungsplanungen steht fest, dass bei Erlass der Planungszone am 28. September 2023 die BZO 1999 revisionsbedürftig war. Dasselbe gilt für die seit 7. November 2009 in Kraft stehenden SBV, deren Bestimmungen auch schon rund 14 Jahre zurücklagen.

E. 5.4.3

Zu prüfen bleiben der Inhalt und die Tragweite der BZO-Revision von 2016. Dabei stellt sich die Frage, ob die Beschwerdegegnerin diesen Planungsakt als vertrauensbegründende Zusage in den Fortbestand der Wohnnutzung hat verstehen dürfen. Wie das Verwaltungsgericht wiederholt erkannt hat, eignet sich ein einmal festgesetzter Nutzungsplan dann als taugliche Vertrauensgrundlage, wenn der zuständige Planungsträger ihn in umfassender Würdigung der massgebenden Verhältnisse und unter Beachtung der raumplanerischen Grundsätze und Zielsetzungen erlassen hat. Dies geschieht in der Regel im Rahmen der grossen Revisionen der Bau- und Zonenordnungen für alle Grundstücke, kann aber bezogen auf bestimmte Gebiete durchaus auch zwischenzeitlich erfolgen (VGr, 23. August 2007, VB.2006.00180, E. 6.2; 5. Dezember 2002, VB.2001.00252, E. 3b = BEZ 2003 Nr. 2 E. 3b). Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass die – ursprünglich für 2014 vorgesehene – Revision von 2016 über 15 Jahre nach jener von 1999 erfolgt ist und daher eine vollumfängliche Überprüfung der Nutzungsplanung hätte erfolgen sollen. Wie sie jedoch zutreffend ausführt, fand nicht eine Gesamtrevision statt, anlässlich der eine umfassende Überprüfung der Nutzungsplanung vorgenommen wurde. Vielmehr handelte es sich um eine Teilrevision, die im Wesentlichen den Ersatz des sogenannten "Zürcher Untergeschosses" durch ein Vollgeschoss zum Gegenstand hatte. Zwar wurden in einzelnen Gebieten gewichtigere Änderungen vorgenommen, die etwa die Kern- und Quartiererhaltungszonen betrafen. Im vorliegend streitbetroffenen und daher allein interessierenden Bereich des Seeufers Wollishofen kam es jedoch nur zur erwähnten Umzonung von der bisherigen Wohnzone W3 in eine Wohnzone W4. Weil zwischenzeitlich mit der weitreichenden Revision des Raumplanungsgesetzes von 2012 und der Neufestsetzung des kantonalen Richtplans von 2014 (vorne E. 2.3) gewichtige Änderungen stattgefunden hatten und das Quartierentwicklungsleitbild für Wollishofen von 2013 die Schaffung von zusätzlichen Freiräumen und Begegnungsorten vorgesehen hatte, durfte die Beschwerdegegnerin nicht darauf vertrauen, dass ihr mit der BZO 2016 der Fortbestand der Wohnnutzung zugestanden worden sei.

E. 5.4.4

Dies gilt umso mehr, als nach dem in E. 2.10 bezüglich des für die gerichtliche Beurteilung massgebenden Zeitpunkts Gesagten und dem in E. 5.4.1 erwähnten Grundsatz der rollenden Planung die bis zur Festsetzung der Planungszone eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen mitzuberücksichtigen sind. Besonders ins Gewicht fällt in diesem Zusammenhang das von Stadt und Kanton gemeinsam erarbeitete Leitbild "Seebecken". Die in den dort aufgeführten Leitsätzen formulierten Ziele (S. 6 f.) widersprechen der Aufrechterhaltung einer reinen Wohnnutzung auf den Grundstücken der Beschwerdegegnerin und verlangen die Berücksichtigung von anderen öffentlichen Anliegen zur Förderung der Lebensqualität. Eine weitere Einschränkung der Aufrechterhaltung einer reinen Wohnnutzung im Perimeter der Planungszone ergab sich mit dem Inkrafttreten von § 67a PBG (vorne E. 2.7). Dessen Tragweite für die Richt- und Nutzungsplanung braucht im vorliegenden Zusammenhang nicht näher erörtert zu werden. Indessen lässt bereits der Wortlaut der Bestimmung erkennen, dass damit für den Grundeigentümer gewichtige Einschränkungen verbunden sind (vgl. hierzu BGE 139 II 470). Im Sinn der bisherigen Planungsschritte und im Anschluss an die Testplanung sieht der vom Stadtrat am 28. Juni 2023 verabschiedete Masterplan, der zum Antrag auf Festsetzung einer Planungszone geführt hat, eine differenzierte Ordnung mit

unterschiedlichen Nutzungsschwerpunkten vor (vgl. die Übersicht auf S. 16 f. mit Ausführungen auf S. 18 ff.).

E. 5.4.5

Weil eine mögliche Änderung der bestehenden Nutzungsplanung entgegen der Auffassung des Baurekursgerichts nicht an der Planbeständigkeit scheitert, besteht im Rahmen der vorliegend zu beurteilenden Planungszone ein gewichtiges öffentliches Interesse, dass die im Masterplan genannten Optionen und allfällige weitere, die sich im laufenden Planungsprozess ergeben, auf ihre Durchsetzbarkeit überprüft werden können. Daran ändert nichts, dass sich die Beschwerdegegnerin am 3. Juli 2015 vertraglich verpflichtet hat, das Betonwerk am Standort Wollishofen bis mindestens Ende 2030 weiterzubetreiben. Denn es bliebe der Grundeigentümerin bei einer Aufhebung der Planungszone unbenommen, auf einem nicht für die industrielle Nutzung erforderlichen Teilbereich ihres Areals eine Wohnnutzung zu realisieren oder sich mittels eines baurechtlichen Vorentscheids gemäss § 323 f. PBG diese Option einzuräumen.

E. 5.4.6

Demgegenüber wiegt das Interesse der Beschwerdegegnerin, eine solche Planung schon im gegenwärtigen Stadium zu unterbinden, eher leicht. Wie gesagt steht ihr das Recht zu, die künftig ergehenden Akte der Nutzungsplanung im Rechtsmittelverfahren überprüfen zu lassen. Falls sie das Betonwerk bis Ende 2030 vertragskonform weiterbetreibt, ist dannzumal die sich bis spätestens Oktober 2028 erstreckende Geltungsdauer der Planungszone abgelaufen. Im Übrigen bewirkt diese nach dem in E. 3.3 Gesagten kein vollständiges Bauverbot, sondern geht sachlich nur so weit, als ein Projekt dem mit der Planungszone verfolgten Sicherungszweck zuwiderläuft. Zusammenfassend ergibt sich, dass an der Festsetzung der Planungszone "Seeufer Wollishofen" ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, diese Anordnung rechtmässig ist und insbesondere nicht gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit verstösst. Ob der Entscheid des Baurekursgerichts überdies die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin missachtet oder ihr rechtliches Gehör verweigert habe, kann unter diesen Umständen offenbleiben.

E. 5.5

Aufgrund dieser Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid des Baurekursgerichts vom 3. Mai 2024 ist aufzuheben und die Verfügung der Baudirektion vom 28. September 2023 wiederherzustellen. Die Kosten des Rekursverfahrens sind entsprechend von der Beschwerdegegnerin zu tragen. Eine Partei- bzw. Umtriebsentschädigung für jenes Verfahren bleibt ihr versagt.

E. 6

Bei diesem Prozessausgang sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und steht ihr keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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