



Teilrevision kommunale Nutzungsplanung (Teilzonenplan Tirggelweg) – Nichtgenehmigung

Gemeinde **Schönenberg**

- Massgebende - Teilzonenplan Tirggelweg Mst. 1:1000 vom 7. August 2012
Unterlagen - Bericht nach Art. 47 RPV (inkl. Bericht zu den Einwendungen) vom 7. August 2012

Sachverhalt

Festsetzung Die Gemeindeversammlung Schönenberg setzte mit Beschluss vom 18. Juni 2015 eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung (Teilzonenplan Tirggelweg) fest. Gegen diesen Beschluss wurden gemäss Rechtskraftbescheinigung des Bezirksrats Horgen vom 22. April 2016 keine Rechtsmittel eingelegt. Mit Schreiben vom 16. November 2015 ersucht die Gemeinde Schönenberg um Genehmigung der Vorlage. Das Amt für Raumentwicklung beantragte am 19. November 2015 eine Unterlagenergänzung. Die zusätzlichen Unterlagen liegen seit dem 19. April 2016 vor.

Anlass und Zielsetzung der Planung Am 23. Dezember 2011 wurde eine Einzelinitiative eingereicht, welche die Einzonung der Grundstücke Kat.-Nrn. 881 und 2999 verlangte. Der Gemeinderat Schönenberg hat die Initiative für gültig erklärt.

Erwägungen

A. Formelle Prüfung

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.

B. Materielle Prüfung

Zusammenfassung der Vorlage Die von der Vorlage erfassten Grundstücke Kat.-Nrn. 881, 2999 und 3226 umfassen eine Fläche von knapp 3'000 m² und liegen gemäss kantonalem Richtplan im Siedlungsgebiet. Sie grenzen im Osten und Süden an die Kernzone, im Norden und Westen an die Landwirtschaftszone. Die betroffenen Grundstücke sollen neu der Wohnzone W2a zugewiesen werden. Im Zonenplan, welcher vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 2254 vom 22. Oktober 1997 genehmigt wurde, befindet sich das Areal in der kantonalen Landwirtschaftszone. Gemäss dem Plan der kantonalen und regionalen Nutzungszone vom 27. Februar 1986 liegen die Grundstücke in keiner kantonalen Nutzungszone. Die heute rechtskräftige nutzungsplanerische Grundlage ist somit nicht ohne weiteres klar. Für die Beurteilung der Vorlage hat dies jedoch keinen Einfluss.

Ergebnis der Vorprüfung Bereits in der Vorprüfung des Amtes für Raumentwicklung vom 9. Oktober 2012 wurde eine Nichtgenehmigung in Aussicht gestellt. Den Anträgen und Empfehlungen wurde dennoch nicht entsprochen.

Gründe für
Nichtgenehmigung **Umsetzung kantonalen Richtplan**

Die Anforderungen, die sich aus dem seit 1. Mai 2014 in Kraft stehenden revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) ergeben, sind im kantonalen Richtplan, welcher der Bundesrat am 29. April 2015 genehmigt hat, berücksichtigt. Die neuen übergeordneten Vorgaben machen deutlich, dass zukünftig die Siedlungsentwicklung nach innen im Vordergrund stehen wird. Kanton, Regionen und Gemeinden sind gemeinsam dafür verantwortlich, die Raumentwicklung konsequent auf diese Zielsetzung auszurichten. Das kantonale Raumordnungskonzept (ROK-ZH) gibt dabei vor, dass das Bevölkerungswachstum vor allem in den städtischen Handlungsräumen aufgenommen werden soll. Gemäss dem ROK-ZH ist das Gemeindegebiet von Schönenberg dem Handlungsraum «Kulturlandschaft» zugeordnet. In diesem Handlungsraum soll künftig insgesamt nur noch 20% des Siedlungswachstums stattfinden, 80% entfallen auf die urbanen Handlungsräume.

Im regionalen Raumordnungskonzept (Regio ROK) wird der Gemeinde Schönenberg eine Nutzungsdichte von 50 Köpfen pro Hektare zugewiesen. Zudem weist der Entwurf des neuen regionalen Richtplans für die Gemeinde Schönenberg die Strategie «Erhalten» aus. Ein grösseres Wachstum der Gemeinde ist somit auch aus regionaler bzw. gemeindeübergreifender Sicht in Schönenberg nicht vorgesehen. Im Vordergrund stehen die Nutzung der Potenziale in den bestehenden Wohn- und Mischzonen sowie die Pflege und Weiterentwicklung der vorhandenen Qualitäten. Einzonungen stellen vor diesem Hintergrund die Ausnahme dar. Die Ausscheidung von Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan ist dafür nicht hinreichend. Künftig wird Land regelmässig nur einer Bauzone zugewiesen werden können, wenn dies auch bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven gerechtfertigt erscheint (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG). Dazu muss die Gemeinde im Sinne einer Gesamtschau aufzeigen, dass die bestehenden Bauzonen konsequent mobilisiert wurden. Konkret ist gemäss kantonalem Richtplan (Pt. 2.2.3 c, Abs. 5) dabei wie folgt vorzugehen:

«Die Gemeinden prüfen Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen. Diese umfassen insbesondere das Ausschöpfen des Potenzials, das in den überbauten Bauzonen gemäss Bau- und Zonenordnung theoretisch noch möglich wäre, sowie die Erhöhung der Dichte in bestehenden Bauzonen, beispielsweise durch Aufzonung an gut erschlossenen Lagen. Sie achten dabei auf eine hohe Qualität der Bauten und der Aussenräume. Sie entwickeln orts- bzw. städtebauliche Konzepte für Neubaugebiete sowie insbesondere auch für Gebiete, die umgenutzt, erneuert oder verdichtet werden sollen. Sie achten dabei auf den Erhalt geeigneter Flächen für das produzierende Gewerbe, auf die Sicherung der Nahversorgung und auf ein ausgewogenes Wohnungsangebot, das auch preisgünstigen Wohnraum umfasst.»

Bei der Genehmigung von richt- und nutzungsplanerischen Planungsinstrumente auf regionaler und kommunaler Ebene sind die Gesetzgebungen auf nationaler und kantonaler Stufe zu berücksichtigen. Zudem haben Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe und Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16

Abs. 1 PBG). Dabei sind nun auch die neuen Bestimmungen des RPG sowie die Festlegungen des gesamthaft überprüften kantonalen Richtplans zu berücksichtigen. Im Grundsatz stehen bei der Beurteilung durch das Amt für Raumentwicklung in Übereinstimmung mit Art. 15 RPG folgende Leitfragen im Vordergrund:

- Werden die Vorgaben der überkommunalen Richtpläne insbesondere im Bereich Siedlung erfüllt? Wird dem Handlungsbedarf in den einzelnen Handlungsräumen des kantonalen Raumordnungskonzepts entsprochen? Werden urbane Handlungsräume gestärkt?
- Sind die kommunalen Planungen mit den in Überarbeitung befindlichen regionalen Richtplänen widerspruchsfrei abgestimmt? Wurde die Planung über die Gemeindegrenzen hinweg eingeordnet, bewertet und abgestimmt?
- Welche Auswirkungen von der Planung werden auf den Ausbaugrad (gebaute Geschossfläche in Prozent der rechtlich zulässigen Geschossfläche) erwartet? Wie ist der Ausbaugrad mit Blick auf das kantonale und regionale Mittel zu beurteilen?
- Welche Auswirkungen von der Planung werden auf die Nutzungsdichte (Einwohner und Beschäftigte pro Hektare überbaute Bauzone) erwartet? Wie ist die Nutzungsdichte mit Blick auf das kantonale und regionale Mittel zu beurteilen?
- Liegt eine Gesamtschau über das gesamte Gemeindegebiet vor? Wenn ja, ist die Argumentation nachvollziehbar und schlüssig? Ist diese Gesamtschau im kommunalen Richt- oder Nutzungsplan verankert? Sind die Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung nach innen ausgeschöpft?

Die Gemeinde Schönenberg hat sich in den vergangenen Jahren eingehend mit der zukünftigen Entwicklung auseinandergesetzt und schliesslich auf Basis einer Entwicklungsstrategie einen neuen kommunalen Richtplan erarbeitet. Die Festsetzung durch die Gemeinde sowie die Genehmigung durch die Baudirektion ist noch ausstehend. Zudem wurde am 22. März 2016 eine Revision der BZO zur Vorprüfung eingereicht.

Der neue kommunale Richtplan nimmt die Vorgaben der übergeordneten Planung auf und differenziert sie weiter aus. Infolge der ersten kantonalen Vorprüfung zum kommunalen Richtplan (datiert 25. Juni 2014) sind die Entwicklungsabsichten in der zweiten Version nicht mehr auf ein wesentliches Wachstum ausgelegt. An einzelnen Orten wird gezielt eine Möglichkeit zur weiteren Entwicklung gewährt, wobei stets Rücksicht auf die heutige Situation genommen wird. Im Siedlungsentwicklungsgebiet Chalcharen/Tirggelweg soll gemäss dem Richtplantext erst mittel- bis langfristig eine Einzonung vorgenommen werden; in der Richtplansprache bedeutet dies, dass eine Einzonung frühestens in 10 Jahren in Erwägung gezogen wird. Aus kantonalen Sicht ist sogar angezeigt, die Einzonung als langfristige Massnahme (Horizont von 20 bis 30 Jahren) zu bezeichnen.

Der Ausbaugrad (gebaute Geschossfläche in % der zulässigen Geschossfläche) der Gemeinde Schönenberg lag 2014 mit etwa 94% weit oberhalb des kantonalen Mittels von knapp 70% sowie oberhalb des Mittels der Region Zimmerberg (rund 79%). Gemäss der Kapazitätsberechnung im Anhang des Erläuterungsberichts bestehen derzeit nur noch in den unbebauten Bauzonen zusätzliche Kapazitäten (rund 30 Einwohner). Im Erläuterungsbericht zur laufenden Nutzungsplanungsrevision vom 26. Februar 2016 wird aufge-

zeigt, dass mit der geplanten Revision der BZO (ohne Einzonung) zusätzliche Einwohnerkapazitäten von 124 geschaffen werden können. Die Gemeinde Schönenberg geht aber davon aus, dass in den nächsten 15 Jahren höchstens ein Drittel der Kapazitäten verfügbar gemacht wird (also rund 40 Einwohner). Dies bedeutet, dass sich die Gesamtkapazität von Schönenberg auf 1950 Einwohnern beläuft, wovon rund 760 Personen ausserhalb der Bauzone wohnen. Vergleicht man diese Zahl mit den heutigen Einwohnern (1883 Ende 2014) lässt sich feststellen, dass mit der geplanten BZO-Revision mit einem potenziellen Wachstum von rund 70 Personen gerechnet werden kann.

Die heutige Nutzungsdichte beträgt in den Bauzonen gemittelt rund 43 Köpfe/ha. Sollten die oben genannten zusätzlich möglichen 70 Einwohner nach Schönenberg ziehen, würde sich die Nutzungsdichte auf rund 45 Köpfe/ha Bauzone erhöhen. Die Dichtevorgabe aus dem regionalen Raumordnungskonzept von 50 Köpfen/ha wird somit mit der zusätzlichen Kapazität eingehalten. Die kommunale Richtplanung sowie die darauf basierende BZO-Revision sind demnach darauf ausgerichtet, moderate, zusätzliche Entwicklungskapazitäten innerhalb der bestehenden Bauzone zu schaffen. Die Gemeinde kommt somit den Vorgaben von § 15 Abs. 4 lit. b RPG nach und setzt eine konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven um. Das bedeutet aber, dass diejenigen Voraussetzungen nicht erfüllt werden, welche eine Einzonung rechtfertigen könnten.

Aufgrund der seit 2012 erfolgten Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) und der anschliessenden Genehmigung des kantonalen Richtplans haben sich die Rahmenbedingungen für Einzonungen gegenüber früheren Jahren geändert. Die Einzonung Tirggelweg wird auf Basis dieser Grundlagen als nicht genehmigungsfähig beurteilt.

Kulturlandinitiative

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass die Einzonung auch infolge der Kulturlandinitiative blockiert wäre. Das Einzonungsbegehren erfüllt keinen Ausnahmetatbestand gemäss den Weisungen an die Gemeinden vom 12. Juli 2012 bzw. 24. Januar 2013 bezüglich der Kulturlandinitiative und müsste daher auch bei einer anderen Beurteilung vorläufig sistiert werden.

Anhörung Im Zuge der von der Gemeinde Schönenberg mit Schreiben vom 16. November 2015 beantragten Genehmigung wurde von der Baudirektion festgestellt, dass die Revisionsvorlage nicht genehmigungsfähig ist. Dies wurde der Gemeinde Schönenberg mit Schreiben vom 13. Juli 2016 zusammen mit dem Entwurf der Verfügung zur Nichtgenehmigung eröffnet. Mit Schreiben vom 30. August 2016 nahm die Gemeinde Schönenberg im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Nichtgenehmigung Stellung. Danach wird insbesondere dargelegt, dass die Gemeinde einen gemäss Richtplansprache kurzfristigen Bedarf für die Einzonung sieht. Die neue Bauzone soll dazu dienen, dass junge Leute und auch ältere Personen aus der Gemeinde Schönenberg Wohnraum finden können und Schönenberg mangels Wohnraum nicht verlassen müssen. Die Gemeinde ist daher bestrebt, dass hauptsächlich 2 ½- bis maximal wenige 3 ½-Zimmerwohnungen entstehen, die ortsbaulich und gestalterisch hochwertig sind. Von kantonalen Seite muss festgestellt werden, dass diese Absichten durch die Einzonung in eine Wohnzone W2A nicht gesichert werden können. Im Baubewilligungsverfahren könnte weder die Grösse der Wohnungen vorgegeben noch eine gute oder besonders gute Gestaltung gefordert werden. Zudem sind insbesondere die geplanten Ausnützungserhöhungen im «Wohngebiet mit



Erneuerungspotential» (gemäss dem Entwurf des kommunalen Richtplans) dazu gedacht, Anreize für die Erstellung zusätzlicher Wohneinheiten zu schaffen. Es sind demnach bereits Massnahmen der inneren Verdichtung absehbar, um der erwähnten Abwanderung von jungen und älteren Personen zu begegnen. Weiter wird seitens der Gemeinde Schönenberg geltend gemacht, dass die bestehende Infrastruktur des Tirggelwegs durch die Einzonung besser genutzt werden könnte, sich die Einzonungsfläche innerhalb des Siedlungsgebiets befindet und eine Busstation in unmittelbarer Nähe liegt. Hierzu ist zu bemerken, dass die Lage im Siedlungsgebiet zwar eine notwendige aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine Einzonung darstellt. Vielmehr sind weitere überkommunale Vorgaben zu beachten, die bereits weiter oben ausgeführt wurden. Schliesslich wird auch argumentiert, dass eine nicht bebaute Bauzone bei den Zusammenschlussverhandlungen mit der Gemeinde Wädenswil positiv ins Gewicht fallen dürfte. Eine solche, politisch geprägte Betrachtung kann zwar nachvollzogen werden, darf aber bei der Prüfung der Rechtmässigkeit nach § 5 PBG nicht einfließen.

Im Sinne eines Fazits kann demnach festgestellt werden, dass die Begründungen für die Einzonung den übergeordneten Vorgaben des RPG und des kantonalen Richtplans widersprechen. Die fragliche Einzonung in Schönenberg läuft den wichtigen Anliegen der Siedlungsentwicklung nach innen zuwider.

C. Ergebnis

Die Vorlage erweist sich im Ergebnis als nicht rechtmässig, zweckmässig sowie angemessen und kann daher nicht genehmigt werden (§ 5 Abs. 1 PBG). Gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist der Genehmigungsentscheid von der Gemeinde zusammen mit dem geprüften Akt zu veröffentlichen und aufzulegen.

Infolge der Tatsache, dass die betroffenen Grundstücke im Plan der kantonalen und regionalen Nutzungszonen nicht mit einer Zonierung belegt sind, der kommunale Zonenplan hingegen eine kantonale Landwirtschaftszone ausweist, wird die Gemeinde zudem dazu eingeladen, die nutzungsplanerischen Unklarheiten zu bereinigen. Da die fraglichen Grundstücke innerhalb des Siedlungsgebiets des kantonalen Richtplans liegen, ist es nicht angezeigt, eine kantonale Nutzungszone auszuscheiden. Es obliegt daher der Gemeinde, die Grundstücke im Rahmen der laufenden Revision der Nutzungsplanung einer kommunalen Nichtbauzone zuzuteilen (z.B. kommunale Landwirtschaftszone oder Reservzone).

Die Baudirektion verfügt:

- I. Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung (Teilzonenplan Tirggelweg), die die Gemeindeversammlung Schönenberg mit Beschluss vom 18. Juni 2015 festgesetzt hat, wird nicht genehmigt.
- II. Die Gemeinde Schönenberg wird eingeladen
 - Dispositiv I sowie den kommunalen Beschluss samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen
 - diese Verfügung zusammen mit der geprüften Planung aufzulegen



- die von der Vorlage erfassten Grundstücke Kat.-Nrn. 881, 2999 und 3226 in der nächsten Revision der Nutzungsplanung einer kommunalen Nichtbauzone zuzuweisen.

III. Mitteilung an

- Gemeinde Schönenberg (unter Beilage von einem Dossiers)
- Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier)
- Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Amt für Raumentwicklung (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Geoterra AG, Ingenieure Geometer Planer, Zugerstrasse 46, 8805 Richterswil

Baudirektion

Mian