

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. April 2013

380. Kommunale Nutzungsplanung Regensdorf, Änderung (teilweise Nichtgenehmigung)

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1374/1995 die kommunale Nutzungsplanung Regensdorf genehmigt. Seither wurden verschiedene Teilrevisionen genehmigt, letztmals am 17. November 2010 (Verfügung ARE/116/2010). Am 19. März 2012 hat die Gemeindeversammlung Regensdorf die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung festgesetzt. Gegen diesen Beschluss wurden gemäss Rechtskraftbescheinigungen des Bezirksrates Dielsdorf vom 30. April 2012 und des Baurekursgerichts des Kantons Zürich vom 21. September 2012 keine Rechtsmittel ergriffen. Mit Schreiben vom 19. April 2012 ersucht die Gemeinde Regensdorf um Genehmigung der Vorlage.

B. Zur Revisionsvorlage

Mit der vorliegenden Teilrevision soll die kommunale Nutzungsplanung an neue Anforderungen angepasst werden. Sie umfasst folgende Dokumente:

- Bau- und Zonenordnung mit Änderungen;
- Zonenplan mit Revisionsbereichen Mst. 1:5000;
- Ergänzung Kernzonenplan «Altburg» Mst. 1:1000;
- Ergänzung Kernzonenplan «Watt» Mst. 1:1000;
- Ergänzung Kernzonenplan «Regensdorf» Mst. 1:1000;
- Ergänzungsplan Hardhölzli Mst. 1:1000;
- Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV (einschliesslich Bericht zu den Einwendungen).

Im Vordergrund der Revision stehen die Vereinfachung der Vorschriften sowie die Bereinigung von Zonengrenzen an die tatsächliche Bebauungsstruktur (z.B. Einzonung von Erschliessungsstrassen). Ein wichtiger Inhalt ist zudem die Aufhebung der Kernzone KII, der bis anhin einzelne Gebiete in den Ortsteilen von Regensdorf, Watt, Adlikon und Oberdorf zugeordnet waren. Die betroffenen Gebiete werden neu anderen Zonen – mehrheitlich der Wohnzone W2.2 – zugeordnet. Am Siedlungsrand sollen mit der Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht in den Gebieten Steinächer und Oberdorf die ortsbaulichen und architektonischen Qualitäten und die Einbettung in die Landschaft gesichert werden.

Die Ziele der Teilrevision entsprechen mehrheitlich der übergeordneten Planung und sind rechtmässig, zweckmässig und angemessen (§ 5 Abs. 1 PBG). Folgende Änderungen der Bau- und Zonenordnung können jedoch nicht genehmigt werden:

a) Neueinzonung Parzellen Kat.-Nrn. 7004 und 7752 im Gebiet Holenbach

Um eine Umnutzung der Landwirtschaftsbauten auf den Parzellen Kat.-Nrn. 7004 und 7752 zu ermöglichen, sollen die beiden Parzellen mit einer Fläche von insgesamt rund 4500m² in die Wohnzone W2.2 einzont werden. Die Flächen liegen ausserhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets. Bauzonen sind jedoch grundsätzlich innerhalb des Siedlungsgebiets anzuordnen. Von diesem Grundsatz kann nur im Rahmen des Anordnungsspielraums oder im Fall einer untergeordneten Abweichung abgewichen werden.

Von Anordnungsspielraum wird gesprochen, wenn im Rahmen der Nutzungsplanung von den generalisierten Festlegungen im kantonalen Richtplan abgewichen wird. Der Anordnungsspielraum stellt sicher, dass bei der Festsetzung von Bauzonen auf örtliche Besonderheiten wie besondere topografische Verhältnisse oder den Stand der Erschliessung Rücksicht genommen werden kann. Er begründet jedoch keinen grundsätzlichen Anspruch auf zusätzliches Siedlungsgebiet und findet dort seine Grenze, wo die mit der Richtplanfestlegung verfolgten Absichten infrage gestellt würden. Insbesondere kann der Anordnungsspielraum nicht dazu dienen, an bestehende Bauzonen nachträglich eine zusätzliche Bautiefe anzufügen. Ein wichtiger Gesichtspunkt in der Abwägung, ob eine Einzonung im Rahmen des Anordnungsspielraumes liegt, ist die Frage, ob mit der Einzonung eine bessere Gestaltung des Siedlungsrandes erreicht werden kann.

Die Holenbachstrasse stellt eine deutliche Zäsur zwischen dem bestehenden Wohnquartier östlich der Strasse und den landwirtschaftlich geprägten und in die Landschaft eingebetteten Bauten westlich der Holenbachstrasse auf den Parzellen Kat.-Nrn. 7004 und 7752 dar. Durch eine Einzonung in die W2.2 würden erhebliche Neubaupotenziale geschaffen und das Gefüge des bäuerlich geprägten Gebiets vollständig verändert. Der historisch gewachsene, deutlich sichtbare Siedlungsrand würde durch die Schaffung der neuen Wohnzone weiter in die Landschaft hinein verschoben. Demnach liegt die Einzonung im vorliegenden Fall nicht im Anordnungsspielraum.

Ebenso wenig kann im vorliegenden Fall von einer untergeordneten Abweichung gesprochen werden. Gemäss § 16 Abs. 2 PBG sind Abweichungen von der Richtplanung nur dann zulässig, wenn diese sachlich gerechtfertigt und von untergeordneter Natur sind. Eine untergeordnete

Abweichung von den konkreten Festlegungen des kantonalen Richtplans ist ausnahmsweise möglich, sofern es um den Schutz wichtiger öffentlicher Interessen geht, eine hohe zeitliche Dringlichkeit besteht, die keine Revision des kantonalen Richtplans zulässt, oder die Abweichung im Rahmen eines gleichwertigen Gebietsabtausches erfolgt. Da vorliegend keiner der drei Punkte erfüllt ist, kann nicht von einer untergeordneten Abweichung gesprochen werden.

Die Einzonung der Parzellen Kat.-Nrn. 7004 und 7752 kann nicht als rechtmässig, zweckmässig und angemessen beurteilt und somit nicht genehmigt werden.

b) Einzonung Erweiterung Sportanlagen

Die Sportanlage von Regensdorf soll langfristig ausgebaut werden. Deshalb sollen die Parzellen Kat.-Nrn. 2405, 5339 und 5340 im Gebiet Wisacher (rund 2,7 ha) von der Landwirtschaftszone im Landwirtschaftsgebiet in die Erholungszone im Landwirtschaftsgebiet (Ea, Gebäude und Anlagen, die dem Sport dienen) umgezont werden.

Gemäss Pt. 3.2.3c des kantonalen Richtplans vom 2. April 2001 kann mit der nachgeordneten Richt- und Nutzungsplanung das Landwirtschaftsgebiet zur Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers durch Ausscheidung von Erholungsgebieten bzw. in der Nutzungsplanung durch Festsetzung von Freihaltezonen oder Erholungszonen durchstossen werden. Dabei sind jedoch hohe Anforderungen an die sachgerechte Interessenabwägung zu stellen. Insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können. Zudem sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen.

Da in der bestehenden Erholungszone (mit offenbar sechs Grossspielplätzen) noch mindestens 2 ha für weitere Plätze zur Verfügung stehen, ist die Verweisung auf ein zukünftiges Bevölkerungswachstum der Gemeinde Regensdorf kein ausreichender Bedarfsnachweis. Ein öffentliches Interesse für eine Erweiterung der Erholungszone, welches das öffentliche Interesse an der Erhaltung von Böden bzw. Fruchtfolgeflächen überwiegt, ist zum heutigen Zeitpunkt nicht gegeben. Die vorgesehene Einzonung ist nicht rechtmässig, zweckmässig und angemessen und kann nicht genehmigt werden.

c) Ergänzung Kernzonenplan Altburg

Die Parzellen Kat.-Nrn. 6871 und 8870 sowie Teile der Parzelle Kat.-Nr. 8869 sollen neu eingezont und der Kernzone Altburg zugeteilt werden. Zudem sollen auf der Parzelle Kat.-Nr. 8869 auch gewerbliche Nutzungen ermöglicht werden.

Gemäss Pt. 2.2.2a des kantonalen Richtplans vom 31. Januar 1995 und Art. 33 RPV gelten Kleinsiedlungen wie Weiler, abgelegene Ortsteile oder andere Gebäudegruppen, die nicht oder nur noch teilweise landwirtschaftlich genutzt werden, als Siedlungsgebiet, auch wenn sie kartografisch nicht als solches dargestellt sind. Die Gemeinden können zur Erhaltung der Lebensfähigkeit durch Einzonung die im Einzelfall zweckmässige baurechtliche Ordnung bestimmen. Die Zonengrenzen haben die Kleinsiedlung eng zu umgrenzen; eine über den bestehenden Siedlungsumfang hinausgehende Entwicklung darf nicht ermöglicht werden. Diesen Grundsätzen ist einerseits mit der Abgrenzung der Bauzone, dem Umgang mit den bestehenden Bauten sowie mit Neubauten Beachtung zu schenken. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind folgende Kriterien für die Zulässigkeit von Weilerzonen zu beachten:

- keine oder nur teilweise landwirtschaftliche Nutzung;
- mindestens fünf bis zehn bewohnte Gebäude in offener oder geschlossener Bauweise;
- geschlossenes Siedlungsbild; innerer Siedlungszusammenhang (nicht mehrere über eine weite Fläche verstreute Häuser);
- Stützpunktfunktion, traditionell eigenständiger Ort (z. B. Schule, lokales Gewerbe, Versorgung);
- von Hauptsiedlung klar getrennt.

Die einschlägigen Kriterien für die Einzonung von Weilern gemäss Bundesgericht sind – insbesondere bezüglich der Anzahl bewohnter Gebäude – für die zur Einzonung vorgesehenen Parzellen nicht erfüllt.

Zudem befinden sich die betroffenen Parzellen im Landschaftsschutzgebiet Katzenseen. Sie sind gemäss der Schutzverordnung Katzenseen vom 16. Dezember 2003 (SVO) der Landschaftsschutzzone IIIA zugeteilt, die der ungestörten Erhaltung der landschaftlichen Eigenart des Gebiets dient. Nach Ziff. 5 SVO sind alle Bauten und Anlagen, Vorkehren und Einrichtungen, die im Landschaftsbild in Erscheinung treten oder den Wert des Schutzgebiets beeinträchtigen könnten, verboten.

Aus diesen Gründen ist die Zuordnung der betroffenen Parzellen zur Kernzone nicht rechtmässig und kann nicht genehmigt werden.

d) Revision Waldabstandslinien

Die bisher rechtskräftigen Waldgrenzen sind vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 2184/1987 festgesetzt worden. Im Südosten der Waldparzelle Kat.-Nr. 7032 beträgt der Waldabstand beinahe auf der gesamten Länge 8,40 m. Auf der Parzelle Kat.-Nr. 3863 vergrössert sich der Waldabstand am nördlichen Ende des bestehenden Gebäudes auf 15 m. Gemäss Erläuterndem Bericht nach Art. 47 RPV verunmöglicht die Waldabstands-

linie in diesem Bereich das für das Industriegebiet vorgesehene Grundkonzept. Die Waldabstandslinie soll deshalb auch in diesem Bereich auf 8,40m festgesetzt werden.

Gemäss § 66 Abs. 2 PBG sind die Waldabstandslinien in einem Abstand von 30m von der Waldgrenze festzusetzen. Bei kleinen Waldparzellen oder bei besonderen örtlichen Verhältnissen kann jedoch vom gesetzlichen Mindestabstand abgewichen werden. Gemäss ständiger Bewilligungspraxis der Abteilung Wald des Amts für Landschaft und Natur müssen bewohnte Bauten und Arbeitsgebäude aber mindestens 15m Waldabstand aufweisen. Anzumerken ist ausserdem, dass das Verwaltungsgericht einen Waldabstand von weniger als 10m wiederholt als ungenügend bezeichnet hat. Die bestehende Waldabstandslinie ist daher im Bereich der Parzelle Kat.-Nr. 3863 gemäss RRB Nr. 2184/1987 bei 15m zu belassen. Die vorgesehene Änderung erweist sich gestützt auf § 66 PBG nicht als rechtmässig und kann nicht genehmigt werden.

e) Art. 1a.2 «Abstände gegenüber Strassen und Plätzen»

Mit Beschluss vom 18. Dezember 2012 hat der Gemeinderat Regensdorf im Rahmen der Anhörung zur vorliegenden Beschlusserstellung angenommen. Bei dieser Gelegenheit ersuchte er den Regierungsrat, Art. 1a.2 «Abstand gegenüber Strassen und Plätzen» von der Genehmigung abzunehmen, um einen Fehler zu korrigieren, der sich im Rahmen der Revision eingeschlichen hatte.

Der Fehler ereignete sich bei der Zusammenführung der sich bis anhin in jedem Kapitel der Bauordnung wiederholenden Bestimmungen in einem gemeinsamen Kapitel «Gemeinsame Bestimmungen». Vor der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung galt für besondere Gebäude in allen Zonen gegenüber Strassen und Plätzen ein Abstand von 3,5m und gegenüber Wegen ein Abstand von 2m. Bei der Zusammenführung dieser Bestimmung im Kapitel «Gemeinsame Bestimmungen» wurde diese Abstandsregelung fälschlicherweise für alle Bauten festgeschrieben. Damit könnten auch Hauptgebäude bis auf 3,5m an Strassen und 2m an Wege herangebaut werden, was zu engen und städtebaulich unerwünschten Strassenschluchten führen könnte. Um dies zu verhindern, ersucht der Gemeinderat Regensdorf den Regierungsrat, den fehlerhaften Art. 1a.2 einstweilen von der Genehmigung auszunehmen. Er wird der Gemeindeversammlung vom 17. Juni 2013 die Änderung dieser Bestimmung beantragen. Bis zur Genehmigung dieser Änderung durch die Baudirektion gelten die Bestimmungen des PBG.

Dem Anliegen des Gemeinderates Regensdorf kann entsprochen werden. Art. 1a.2 «Abstände gegenüber Strassen und Plätzen» der Bauordnung von Regensdorf wird einstweilen von der Genehmigung ausgenommen.

C. Verfahren

Die Anhörung der Nachbargemeinden und der Nachbarregion sowie die öffentliche Auflage dauerten vom 10. Juni 2011 bis am 9. August 2011. Der Umgang mit den eingegangenen Einwendungen ist im Bericht nach Art. 47 RPV dokumentiert. Die Nachbargemeinden und die Planungsgruppe Furttal (ZPF) haben auf Einwendungen verzichtet. Das Amt für Raumentwicklung (ARE) hat mit Schreiben vom 13. September 2011 im Rahmen der ersten Vorprüfung Stellung genommen. Die Einwendungen wurden mehrheitlich berücksichtigt. Infolge grösserer Anpassungen wurde die Vorlage zwischen dem 25. November 2011 und dem 23. Januar 2012 ein zweites Mal öffentlich aufgelegt. Die Behandlung der eingegangenen Einwendungen ist ebenfalls im Bericht nach Art. 47 RPV dokumentiert. Mit Schreiben vom 20. Februar 2012 hat das ARE im Rahmen der zweiten Vorprüfung zur Vorlage Stellung genommen. In dieser Stellungnahme wurde darauf hingewiesen, dass für einige, nach der ersten öffentlichen Auflage eingeflossene Punkte keine Genehmigung in Aussicht gestellt werden könne. Die Genehmigungsvorbehalte wurden mehrheitlich berücksichtigt. Die unter Abschnitt B. des vorliegenden Beschlusses erwähnten Punkte a) bis e) können daher nicht genehmigt werden.

Der Antragsentwurf für den vorliegenden Beschluss ist dem Gemeinderat Regensdorf zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs zur Stellungnahme unterbreitet worden. Mit Beschluss vom 18. Dezember 2012 hat der Gemeinderat Regensdorf vom Antragsentwurf Kenntnis genommen und die Gründe für die teilweise Nichtgenehmigung anerkannt.

D. Ergebnis

Die Akten bestehend aus der revidierten Bauordnung, dem Plan (Mst. 1:5000), den Ergänzungsplänen zu den Kernzonenplänen «Altburg», «Watt», «Regensdorf» und zu den Waldabstandslinien Hardhölzli (je im Mst. 1:1000) sowie dem Bericht nach Art. 47 RPV (einschliesslich Bericht zu den Einwendungen) sind vollständig. Mit Ausnahme der Neueinzonung der Parzellen Kat.-Nrn. 7004 und 7752, der Zuordnung zur Erholungszone der Parzellen Kat.-Nrn. 2405, 5339 und 5340, der Zuordnung zur Kernzone der Parzellen Kat.-Nrn. 6871, 8870 und 8869, der Revision der Waldabstandslinie im Bereich Kat.-Nr. 3863 sowie von Art. 1a.2 der Bauordnung ist die Vorlage rechtmässig, zweckmässig und angemessen im Sinne von § 5 PBG.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung, welche die Gemeindeversammlung Regensdorf am 19. März 2012 festgesetzt hat, wird unter Vorbehalt von Dispositiv II dieses Beschlusses genehmigt.

II. Folgende Punkte der Vorlage werden nicht genehmigt:

- die Neueinzonung der Parzellen Kat.-Nrn. 7004 und 7752;
- die Zuordnung zur Erholungszone der Parzellen Kat.-Nrn. 2405, 5339 und 5340;
- die Zuordnung zur Kernzone der Parzellen Kat.-Nrn. 6871, 8870 und 8869 sowie die Ergänzung Kernzonenplan «Altburg» Mst. 1:1000;
- die Revision der Waldabstandslinie im Bereich von Kat.-Nr. 3863 (Ergänzungsplan Hardhölzli Mst. 1:1000);
- Art. 1a.2 betreffend «Abstände gegenüber Strassen und Plätzen».

III. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

IV. Der Gemeinderat Regensdorf wird eingeladen, Dispositiv I bis III gemäss §§ 6 und 89 PBG öffentlich bekannt zu machen und die Änderungen in der amtlichen Vermessung nachführen zu lassen.

V. Mitteilung an den Gemeinderat Regensdorf, Watterstrasse 114, 8105 Regensdorf (unter Beilage von einem Dossier [ES]), das Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier), das Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossiers), die Sennhauser, Werner & Rauch AG, Wagistrasse 6, 8952 Schlieren (Nachführungsstelle), sowie an die Baudirektion (unter Beilage von zwei Dossiers).



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi