

Nutzungsplanungsrevision; Schaffung einer Gartenzone; Interessenabwägung – Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG; Art. 3 RPV.

Die Gemeinde durfte überwiegende öffentliche Interessen an der Schaffung der Gartenzone bejahen (E. 5.4 ff.).

OGE 60/2021/27 vom 28. März 2023

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die Gemeindeversammlung A. beschloss eine Gesamtrevision der Nutzungsplanung der Einwohnergemeinde A. (nachfolgend: Gemeinde). Diese sieht unter anderem die Schaffung einer Gartenzone vor, die gemäss der revidierten Bauordnung der Gliederung des Baugebiets und der Bewahrung wertvoller Grünflächen vor der Überbauung dient. Zulässig sind Kleinbauten sowie kleine Bauten und Anlagen für Spiel und Erholung, sofern der Zonenzweck gewahrt bleibt. Ganz oder teilweise in die Gartenzone umgezont werden sollen rund 20 Grundstücke in drei Gebieten, die in den Quartieren B., C. und D. liegen und bisher zur Dorfzone gehören. Davon betroffen ist unter anderem auch das im Eigentum der Beschwerdeführerin stehende Grundstück, von dem der bisher nicht überbaute Teil der Gartenzone zugewiesen werden soll.

Aus den Erwägungen

5. Die Beschwerdeführerin stellt die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Nutzungsplanungsrevision an sich zu Recht nicht in Frage (vgl. Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700]) und dazu etwa BGE 148 II 417 E. 3.2 S. 419 f.). Sie bemängelt indes eine ungenügende Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1).

5.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, die teilweise Zonenzuweisung der westlichen Grundstücke des Gebiets B. verletze in mehrfacher Hinsicht wesentliche inhaltliche und verfahrensrechtliche Vorschriften und Grundsätze der planerischen Interessenabwägung. Beim Entwicklungsleitbild vom [...] – wonach wichtige siedlungsinterne Freiräume erhalten werden sollten, um ein attraktives Wohnen im Dorfkern zu gewährleisten – handle es sich lediglich um eine höchstens behördenverbindliche kommunale Planungsgrundlage, gestützt auf welche nicht von bestehenden Planungsvorschriften und -grundsätzen abgewichen werden könne. Die

Freihaltung von bisherigen unüberbauten Flächen im Innern des Siedlungsgebiets dürfe (soweit es sich nicht um zwingend schutzwürdige Gebiete im Sinne des Ortsbild- und Denkmalschutzes bzw. des Naturschutzes handle) angesichts der bestehenden und anerkannten Planungsgrundsätze (insbesondere Konzentrationsprinzip, Siedlungsverdichtung, Einzonungspflicht für baureifes Land im Innern des Siedlungsgebiets) nur zurückhaltend vorgenommen werden. Das Gebiet B. mit ihrem Grundstück liege ausserhalb des ISOS-Perimeters (Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung). Freiflächen-Schutzaufgaben ergäben sich auch nicht aus einer anderen Rechtsgrundlage.

Die Zuweisung einer Parzelle aus der Dorfzone mit einer Ausnützungsziffer von 70% in eine Gartenzone, in welcher lediglich Kleinstbauten mit Konnex zum Zonenzweck zulässig seien, stelle keine Um- oder Abzonung dar, sondern eine Aus- bzw. Rückzonung. Die Gartenzone stelle eine reine Freihaltezone dar, in welcher Bauten grundsätzlich unzulässig seien. An einer solchen Auszonung bestehe im vorliegenden Fall kein öffentliches Interesse, was die "Auslastung" des Baugebiets der Gemeinde betreffe. Ein besonders triftiger Grund für eine kleinere innenliegende Nichtbauzone sei nicht gegeben. Für die in Frage stehende Auszonung einer erschlossenen Parzelle mitten in der Dorfzone bräuchte es raumplanungsrechtliche Interessen von äusserst erheblichem, quasi Ausnahmecharakter aufweisendem Gewicht. Allgemein formulierte "siedlungstechnische Gründe wie Dorfqualität" reichten nicht. Von der Gemeinde würden keine legitimen raumplanerischen Gründe angeführt. Eine Änderung der Nutzungsplanung müsse überdies nicht nur von raumplanerischen Interessen getragen sein, sondern darüber hinaus dürften diese nicht von entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen überwogen werden.

5.2. Die Gemeinde führt an, die mittels Gartenzone erfolgte Bauliniensetzung entspreche einem Auftrag des ISOS. Die Gartenzone stelle eine Abstandseinhaltungslinie zur bestehenden schutzwürdigen Siedlung dar. Sie diene sodann der Gliederung des Baugebiets und der Bewahrung wertvoller Grünflächen. Die Freiflächen hätten eine wichtige wohnhygienische Funktion und gewährleisteten als Erholungsflächen trotz dichter Bebauung eine hohe Wohnqualität. Für die neue teilweise Zuweisung des Grundstücks [der Beschwerdeführerin] zur Gartenzone bestünden damit triftige planerische Gründe. Die Gemeinde habe zudem eine planerische Interessenabwägung vorgenommen. Dabei sei bei der Festlegung der Gartenzone darauf geachtet worden, dass keine Gewerbe- oder Wohnbauten in der Gartenzone zu liegen kämen. Als Ausfluss der Interessenabwägung sei von einem absoluten Bauverbot abgesehen und der Gartenzone seien namentlich

Kleinbauten zugestanden worden. Der Planungsbericht stelle eine genügende Grundlage für eine summarische Prüfung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 lit. a und b RPV dar.

5.3. Der Regierungsrat erwog, die Zuweisung der betroffenen Grundstücke zur Gartenzone sei aus zwingenden und gerechtfertigten planerischen Gründen vorgenommen worden. Die Revision der Nutzungsplanung der Gemeinde richte sich nach einem [...] Entwicklungsleitbild. Darin werde unter anderem festgehalten, dass wichtige siedlungsinterne Freiräume erhalten werden sollten, um auch weiterhin attraktives Wohnen im Dorfkern zu gewährleisten. Auch das Planungs- und Naturschutzamt habe bestätigt, dass dem Siedlungsentwicklungsleitbild eine sorgfältig erarbeitete Ortsanalyse zugrunde liege, die Auskunft gebe über Nutzung, Freiräume und Sichtachsen sowie Entwicklungspotenziale unter Berücksichtigung der Einstufung als Ortsbild von nationaler Bedeutung. Ziel des Raumplanungsgesetzes sei eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen, wozu auch die Schaffung und der Erhalt von Grünflächen im Siedlungsgebiet gehörten. Es bestünden daher überwiegende Schutzinteressen, die eine Zuweisung der Grundstücksflächen zur Grün- bzw. Gartenzone rechtfertigten.

5.4. Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Licht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung (vgl. Art. 1 und 3 RPG) gegeneinander abzuwägen (Art. 3 RPV; BGer 1C_153/2021 vom 12. April 2022 E. 2.2 und 3.5). Dazu gehört insbesondere die Prüfung von Alternativen und Varianten, unter Berücksichtigung der Erschliessungsanforderungen des Bundes- und des kantonalen Rechts sowie der allgemeinen Planungsgrundsätze (BGer 1C_501/2018 vom 15. Mai 2019 E. 6.3). In die Interessenabwägung einzubeziehen sind sodann namentlich auch die Schutzanliegen des ISOS (BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.5.1 mit Hinweisen).

Der Gemeinde kommt bei der Interessenabwägung eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu (Art. 2 Abs. 3 RPG; statt vieler BGer 1C_663/2020 vom 2. November 2021 E. 3.1; eingehend OGE 60/2020/1 vom 29. Juni 2021 E. 3.1 mit Hinweisen).

5.4.1. Als Folge der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des Raumplanungsrechts, die namentlich Massnahmen gegen die Zersiedelung vorsieht und so eine kompaktere Siedlungsentwicklung garantieren soll (vgl. Botschaft, BBl 2010 1056), wurde für die Gemeinde ein [...] Entwicklungsleitbild erarbeitet. Die Gemeinde hat darin bzw. im Erläuternden Bericht dazu, im Bericht zu den Ein-

wendungen sowie im Planungsbericht die wesentlichen Interessen, die für und gegen eine Gartenzone sprechen, dargelegt. Die Beschwerdeführerin macht denn auch nicht geltend, ein relevantes Interesse sei nicht berücksichtigt worden, sondern sie bemängelt die Abwägung bzw. Gewichtung der ermittelten Interessen. Dazu ist Folgendes festzuhalten:

5.4.2. Das Dorf A. wurde [...] in das ISOS aufgenommen. Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG, SR 451]). Diese Schutzbestimmung gilt zwar gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise. Die Kantone und Gemeinden sind jedoch verpflichtet, das ISOS im Rahmen ihrer Ortsplanung zu berücksichtigen (Art. 11 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 13. November 2019 [VISOS, SR 451.12]; BGE 147 II 351 E. 4.3 S. 354 f.). Dies bedeutet, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen wie etwa das Bedürfnis nach Wohnraum und den Grundsatz der inneren Verdichtung abzuwägen sind (zum Ganzen BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021 E. 3).

Im ISOS wird für A. unter anderem festgehalten, die inneren Freiräume machten dank ihren Bäumen und Gärten einen wesentlichen Reiz des inneren Ortsbilds aus. Im Kapitel Siedlungsentwicklung werden die "reizvollen inneren Freiräume" erwähnt, die recht ursprünglich erhalten seien. Zudem lautet ein spezieller Erhaltungshinweis wie folgt: "Stopp der Zerstörung von Vorgärten [und der Expansion von Asphaltflächen]!" Das Gebiet 1 "Geschlossener Siedlungsbereich" – das im Wesentlichen die zukünftige Dorfkernzone umfasst – ist mit dem Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz) verzeichnet. Das bedeutet, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und bestehende Beeinträchtigungen zu beseitigen sind (Art. 9 Abs. 4 lit. a VISOS). Betreffend die verzeichnete Umgebungszone II "Kurze Erweiterungsachse" wird das Erhaltungsziel b (Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind) definiert. Schliesslich werden als zwei Einzelelemente 1.0.11 die "Freien Innenräume (Gärten u.a.)" bezeichnet. Diese beiden Gebiete sollen mit der Nutzungsplanungsrevision zu einem Grossteil der Gartenzone zugewiesen werden. [...].

Die Gemeinde und der Regierungsrat gingen unter diesen Umständen zu Recht davon aus, dass die Schaffung der Gartenzone im Sinne des ISOS ist. Dies gilt nicht nur für die beiden Gebiete C. und D. innerhalb des ISOS-Perimeters, sondern

auch für das Gebiet B., zumal dieses Gebiet unmittelbar an den ISOS-Perimeter grenzt. Die bauliche Situation in diesem Gebiet ist heute vergleichbar mit derjenigen in den anderen beiden Gebieten, die der Gartenzone zugewiesen werden sollen.

Zu ergänzen ist, dass auch der revidierte kantonale Richtplan zur kommunalen Nutzungsplanung ausdrücklich festhält, das Angebot von Grün- und Freiräumen und deren räumliche Verteilung trage wesentlich zur Siedlungs- und Wohnqualität bei. Die Schaffung und der Erhalt von Grünflächen an geeigneten Lagen innerhalb des Siedlungsgebiets habe eine hohe Bedeutung für eine gute und qualitativ hochwertige Wohnqualität. Die Gemeinden sind daher angehalten, bei ihren Planungen die Anforderungen an eine erhöhte Wohn-, Grün- und Freiraumqualität zu berücksichtigen (vgl. kantonaler Richtplan vom September 2021, Richtplankapitel Siedlung, genehmigt vom Bundesrat am 10. April 2019, Ziff. 2-3-2/7).

5.4.3. Die Gemeinde begründet die Schaffung der Gartenzone weiter damit, dass der dicht bebaute Dorfkern seine Attraktivität durch den Erhalt der grosszügigen innenliegenden Freiräume behalten solle. Inmitten des historischen Dorfkerns befänden sich einige grosszügige Freiräume, die trotz verhältnismässig dichter Bebauung eine hohe Wohnqualität gewährleisteten. Diese hätten eine wichtige wohngygienische Funktion und bildeten wertvolle Erholungsräume für die Bewohner der angrenzenden Liegenschaften. Mit der Schaffung der Gartenzone sollten die bestehende Siedlungsstruktur in A. gesichert und der Bebauungsdruck auf die hinterliegenden Gärten entschärft werden. Bauten in zweiter Bautiefe gebe es in der Dorfkernzone praktisch keine. Typischerweise seien die Bauten in A. nahe der Strasse gebaut, und die dahinterliegenden Gärten bildeten die einzigen und damit wichtigen siedlungsinternen Freiräume dieser Liegenschaften sowie einen Ausgleich zu den dichten Baustrukturen im Dorfkern. Ein möglichst hoher Grünflächenanteil solle auch erhalten bleiben, um die prägende Dorfsilhouette und die Ablesbarkeit der Siedlungsstrukturen zu bewahren.

Diesen Ausführungen insbesondere zur Wohnhygiene und Wohnqualität ist grundsätzlich zuzustimmen. Auch wenn ein privater Garten durch die Allgemeinheit nicht unmittelbar als Erholungsraum genutzt werden kann, wirkt sich der Grünraum doch auf die Wohnhygiene und -qualität der Nachbargrundstücke aus, insbesondere bei der dichten Bebauung im Dorfkern. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn mehrere Grundstücke zusammen (bzw. Teile davon) eine Grünzone bilden. Es entspricht denn auch einem Planungsgrundsatz, dass Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG), wobei im Zielbereich dieses Grundsatzes, der sich namentlich mittels Grün- und Freihaltezonen umsetzen

lässt, gerade auch private Grünbereiche liegen (Pierre Tschannen, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, Art. 3 N. 74, S. 162 mit Hinweis auf BGer 1P.502/2005 vom 17. November 2005 E. 3). Die Planungsbehörden haben bei der Umsetzung des Grundsatzes einen erheblichen Spielraum (BGer 1C_367/2016 vom 7. Februar 2017 E. 12.2). Es ist damit grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn die Gemeinde als Planungsbehörde zur Erhaltung der bestehenden Strukturen eine Gartenzone schuf.

Entgegen der Beschwerdeführerin kann mit Bezug auf [...] nicht von einer Baulücke mit einer Zuweisungspflicht zur Bauzone (Dorfkernzone) gesprochen werden, [...]. Im Übrigen kann auch der bewusste Verzicht auf die Schliessung von Baulücken dem Grundsatz dienen, dass Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten sollen, solange das Konzentrationsprinzip – wie vorliegend – unberührt bleibt (Tschannen, Art. 3 N. 74, S. 162 mit Hinweis auf BGE 116 Ia 335 E. 4a S. 337).

5.4.4. Vor diesem Hintergrund durfte die Gemeinde bei der Interessenabwägung im Rahmen des ihr zustehenden Entscheidungsspielraums überwiegende öffentliche Interessen an der Schaffung der Gartenzone bejahen. [...]