

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. Februar 2013

197. Privater Gestaltungsplan «Sandgrueb», Egg (Nichtgenehmigung)

Die Gemeindeversammlung Egg stimmte am 19. März 2012 dem privaten Gestaltungsplan «Sandgrueb» zu. Gegen diesen Beschluss wurden gemäss Rechtskraftbescheinigungen des Bezirksrats Uster vom 22. Mai 2012 und der Kanzlei des Baurekursgerichts des Kantons Zürich vom 23. Mai 2012 keine Rechtsmittel eingelegt. Mit Schreiben vom 5. Juni 2012 ersucht die Gemeinde um Genehmigung der Vorlage.

A. Inhalt des Gestaltungsplans

Mit dem privaten Gestaltungsplan «Sandgrueb» soll die planungsrechtliche Voraussetzung geschaffen werden, das rund 7,5 Hektaren grosse Areal, das in der Vergangenheit unter anderem als Gärtnerei und Baumschule sowie als Werkplatz genutzt wurde, in einen Pferdezucht- und Pferdeausbildungsbetrieb überzuführen. Das Areal wird im Süden von der Mönchaltorferstrasse und vom Dachslochbächli, im nordöstlichen Teil durch Wald und im Übrigen durch weitere Landwirtschaftsflächen bzw. Flurwege begrenzt. Auf dem Areal bestehen neben einem Bauernhaus mit drei Wohnungen ein weiteres Wohnhaus, Glashäuser, Remisen sowie weitere Unterstände und Lagerplätze. Es befindet sich in der kantonalen Landwirtschaftszone.

Im Gestaltungsplan werden die Baubereiche A1–D3 ausgeschieden:

- A1: bestehendes Bauernhaus; in bestehenden Ausmassen zu erhalten, bewilligte Wohnungen haben Bestandesgarantie, Scheunenteil als Büro (25 m²) sowie als Einstellraum nutzbar;
- B1: Reithalle (anstelle der Remise Vers.-Nr. 931);
- B2 und B3: Stallungen;
- C: Sandplatz 20 m × 40 m;
- D1: bestehendes Wohnhaus; in bisherigen Ausmassen zu erhalten, Abweichung von der bestehenden Gebäude- und Firsthöhe bei vollständiger Dachsanierung;
- D2 und D3: bestehende Gebäude, als Materiallager und Werkstatt sowie als Garage nutzbar;
- einzelne besondere Gebäude dürfen auch ausserhalb dieser Baubereiche angeordnet werden.

Die Gestaltungsplanvorschriften sehen vor, dass das gesamte Neubauvolumen nicht mehr als 9470 m³ betragen darf. Für das Vorhaben nicht benötigte bestehende Bauten und befestigte Flächen sind mit dem ersten Neubauvorhaben zurückzubauen. Gemäss Volumen- und Flächenbilanz, Ergänzung 1 zum erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV, sind per Saldo 3200 m³ mehr Gebäudevolumen zulässig; die befestigte Fläche wird um 5200 m² verkleinert.

Das Gestaltungsplandossier umfasst folgende Dokumente (alle datiert vom 30. Januar 2012):

- Plan Situation 1:1000
- Bestimmungen
- Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV
- Volumen- und Flächenbilanz, Ergänzung 1 zum erläuternden Bericht gemäss Art. 47 RPV
- Businessplan, Ergänzung 2 zum erläuternden Bericht gemäss Art. 47 RPV
- Zusammenfassung Gesamtabwägung, Ergänzungen zum erläuternden Bericht gemäss Art. 47 RPV

B. Ergebnis der Vorprüfung

Das Amt für Raumentwicklung (ARE) hat in der Stellungnahme vom 31. März 2010 dem Konzept, das dem vorliegenden Gestaltungsplan zugrunde liegt, im Grundsatz zugestimmt. Anlässlich der Vorprüfung vom 30. März 2011 hat das ARE festgestellt, dass der Genehmigung des Gestaltungsplans dennoch wesentliche raumplanerische Hindernisse entgegenstünden. Ein Siedlungszusammenhang sei nicht gegeben. Der Gestaltungsplan schaffe eine unzulässige Kleinstbauzone und ermögliche eine erhebliche Erweiterung des Gebäudebestands (Volumen). Diese Haltung wurde an einer Besprechung im Gemeindehaus Egg am 27. Juli 2011 nochmals bestätigt. Das ARE hat dabei empfohlen, die Arbeiten am Gestaltungsplan nicht weiter zu verfolgen. Ebenso wurde erörtert, inwieweit der Kanton aufgrund seiner mittlerweile geänderten Haltung bereit sei, aufgelaufene Planungskosten zu übernehmen.

Trotz dieser Empfehlung wurde ein überarbeiteter Entwurf des Gestaltungsplans Anfang 2012 zur erneuten Vorprüfung eingereicht. Das ARE hat am 19. Januar 2012 in der zweiten Vorprüfung als Gesamtbeurteilung festgehalten, dass der Gestaltungsplan aus den bereits im Schreiben vom 30. März 2011 dargelegten Überlegungen als nicht genehmigungsfähig beurteilt werde. Der Gestaltungsplan wurde inhaltlich nicht mehr überarbeitet und von den Grundeigentümern am 10. Februar 2012 aufgestellt.

C. Raumplanerische Rahmenbedingungen

Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone

Die im Gestaltungsplanperimeter vorgesehene Nutzung ist in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform und nicht standortgebunden. Eine Bewilligung nach Art. 22 oder Art. 24 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) fällt ausser Betracht. Auch im Lichte der auf Bundesebene diskutierten Änderung des RPG im Rahmen der parlamentarischen Initiative Darbellay (Pa. Iv. 04.472, Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone) könnte das Vorhaben nicht bewilligt werden, da namentlich Reithallen weiterhin als nicht zonenkonform betrachtet werden.

Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer projektbezogenen Planung

Es stellt sich daher die Frage, ob mit einer projektbezogenen Planung die rechtlichen Voraussetzungen für eine Bewilligung geschaffen werden könnten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Schaffung einer Bauzone bzw. Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt zulässig, wenn die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss Raumplanungsgesetz entspricht. Ist dies der Fall, so ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 RPG dar, auch wenn eine Ausnahmebewilligung für das Bauvorhaben ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 RPG ist nur anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinstbauzone geschaffen wird oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Interessenabwägung beruht. Kleinstbauzonen sind im Allgemeinen unzulässig, wenn sie gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern. Ermöglicht eine Kleinstbauzone jedoch keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten, ist sie zulässig, sofern sie auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht.

Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Durchstossung

Auch nach kantonalem Recht ist die Ausscheidung von Sondernutzungszonen innerhalb des Landwirtschaftsgebiets nicht absolut ausgeschlossen. Gemäss Ziff. 3.2.3 lit. c des Richtplantextes 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, Erholungszonen, Gestaltungsplänen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen <durchstossen>

werden. Im Rahmen der Genehmigung solcher Planungsmassnahmen 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 und es sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen.» Die Voraussetzungen für eine Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets sind vorliegend nicht gegeben. Die Durchstossung von Landwirtschaftsgebiet ist nur zulässig, wenn die Durchstossung dem jeweiligen Planungsträger (Gemeinde oder Kanton) zur Wahrnehmung seiner – in erster Linie öffentlichen – Aufgaben dient.

Kantonales Raumordnungskonzept

Gemäss kantonalem Raumordnungskonzept, das der Regierungsrat am 12. August 2009 (Raumplanungsbericht 2009) bzw. am 28. März 2012 (Vorlage 4882 zur Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans) verabschiedet hat, liegt der Gestaltungsplanperimeter im Handlungsraum «Landschaft unter Druck». Demnach besteht in diesen Räumen aufgrund des anhaltenden Entwicklungsdrucks im Bereich Wohnen und der immer vielfältigeren an die Landschaft gerichteten Ansprüche unmittelbarer Handlungsbedarf. Es sind dies in Bezug auf landschaftliche Fragen folgende Handlungsfelder:

- Schaffen von klaren Siedlungsändern und Gestalten der Übergänge zwischen Siedlung und Landschaft;
- Erhalten und Wiederherstellen der landschaftlichen Qualitäten;
- Vermehrtes Koordinieren und Planen der Eingriffe in die Landschaft;
- Sichern der landwirtschaftlichen Produktionsflächen.

Landschaftsförderungsgebiet

Gemäss kantonalem Richtplan liegt der Perimeter im Landschaftsförderungsgebiet Nr. 7, Pfannenstil Ost. In der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans (Vorlage 4882 vom 28. März 2012) werden für dieses Gebiet folgende differenzierten Förderschwerpunkte festgelegt: «Vernetzung Greifensee-Pfannenstil sicherstellen» und «Obstgärten erhalten».

Nachweis der baurechtlichen Rahmenbedingungen

In der Ergänzung 1 zum erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV werden die entsprechenden Bewilligungen für die Hochbauten nachgewiesen oder auf das Erstellungsjahr vor 1972 hingewiesen. Aus dieser Zusammenstellung ergibt sich auch, dass die Remise Vers.-Nr. 931 am 23. Juli 1980 bewilligt wurde. Nach Ziffer 2.2 der Baubewilligung darf diese Remise zu keinen anderen Zwecken als für den Gärtnereibetrieb genutzt werden.

D. Beurteilung des Vorhabens

Mangelnder Siedlungszusammenhang

Ein wichtiges Kriterium bei der Beurteilung, ob mit einer Planung eine unzulässige Kleinstbauzone geschaffen wird, ist nach der massgebenden Rechtsprechung die Frage des Siedlungszusammenhangs. Wo ein solcher bestand, wurde bisher die Unzulässigkeit von Kleinstbauzonen verneint. Das Gestaltungsplangebiet liegt rund 500 Meter von der Bauzone der Gemeinde Egg sowie knapp 100 Meter vom Gestaltungsplanperimeter «Lätten» (Gartenbaubetrieb) entfernt. Der Siedlungszusammenhang ist somit nicht gegeben, weshalb zu prüfen ist, ob aus anderen Gründen die Planung dennoch als den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung entsprechend beurteilt werden kann.

Argumente des Gesuchstellers

Im Bericht «Zusammenfassung Gesamtabwägung, Ergänzungen zum erläuternden Bericht gemäss Art. 47 RPV» vom 30. Januar 2012 wird ausgeführt, dass aufgrund der landschaftlichen Verbesserung sowie der Rückgewinnung von Fruchtfolgeflächen eine Gesamtbeurteilung dennoch zugunsten des Vorhabens ausfallen müsse. Namentlich wird dargelegt, dass durch die Planung zusätzlich 2,2 ha Fruchtfolgeflächen gewonnen werden könnten. Auf einer Fläche von rund 1,3 ha soll dies erreicht werden, indem bestehende Bauten zurückgebaut und die Wurzelstöcke von teilweise standortfremden Bäumen entfernt würden. Zudem könne die – ebenfalls auf Grundstück Kat.-Nr. 6149 liegende – rund 0,9 ha grosse Fläche um das bestehende Einfamilienhaus ebenfalls als Fruchtfolgefläche bezeichnet werden. Hier sind keine konkreten bodenverbessernden Massnahmen vorgesehen. Diese Flächen würden der landwirtschaftlichen Nutzungseignungsklasse 5 zugeordnet. Im Weiteren werde, so der Bericht, die Zersiedelung durch die Konzentration überbauter Flächen beim bestehenden Bauernhaus verkleinert. Die vorgesehenen ökologischen Massnahmen wie die Renaturierung des Baches oder eine sinnvolle Ergänzung des Baumbestands seien weitere, positiv zu würdigende Aspekte.

Gesamtwürdigung aus kantonaler Optik

Mit dem vorliegenden privaten Gestaltungsplan «Sandgrueb» nimmt die Summe der befestigten Flächen ab, das Areal wird ökologisch aufgewertet und es werden bestehende Bauten zurückgebaut. Demgegenüber sollen Neubauten ermöglicht werden, mit denen das vorhandene Gebäudevolumen um 30% vergrössert würde.

Eine Kleinstbauzone ist zulässig, sofern (1) einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder (2) die massvolle Erweiterung bestehender Bauten ermöglicht und (3) sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht.

Zu 1: Mit der Zusammenfassung der überbauten Fläche an einem Standort wird die befestigte Fläche um 5000 m² verkleinert; gleichzeitig werden bestehende Bauten zurückgebaut und durch Neubauten ersetzt.

Zu 2: Der Gestaltungsplan ermöglicht per Saldo eine Erweiterung des bestehenden Gebäudevolumens von rund 10 900 m³ auf rund 14 100 m³. Mit der Planung wird nicht ein bestehender Betrieb erweitert, sondern es werden einige – ursprünglich für eine Baumschule vorgesehene – Bauten und Anlagen zurückgebaut und Anlagen für einen Pferdezucht- und Pferdeausbildungsbetrieb und damit für eine *neue Nutzung* erstellt. Es handelt sich also nicht um eine Erweiterung bestehender Bauten im engeren Sinne. Die Vergrößerung um 3000 m³ kann nicht mehr als massvoll bezeichnet werden.

Zu 3: Das öffentliche Interesse an der *Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet* bzw. an der *Vermeidung von Kleinstbauzonen* ist stark zu gewichten. Planungen in der Landwirtschaftszone, die eine Nutzungsänderung von bisher zonenkonform bewilligten Bauten und Anlagen in eine *nicht zonenkonforme* Nutzung ermöglichen, können nur zugelassen werden, wenn dadurch eine *erhebliche* Verbesserung der räumlichen Situation erreicht wird. Eine erhebliche Verbesserung liegt dann vor, wenn beispielsweise die befestigte Fläche deutlich kleiner wird, wenn bestehende Bauten ersatzlos zurückgebaut werden und das Gebäudevolumen in der freien Landschaft verkleinert wird oder wenn wichtige Landschaftsräume freigespielt oder ökologisch aufgewertet werden können. Der Landschaftskammer Sandgrueb wird aus überkommunaler Sicht *keine besondere landschaftliche Bedeutung* zugewiesen. Sie ist durch die im Norden, Osten und Süden angrenzenden Waldstücke nur beschränkt einsehbar. Die Verkleinerung der befestigten Flächen um 5000 m² wie auch die ökologischen Aufwertungsmassnahmen sind dennoch positiv zu würdigen.

E. Anhörung

Die Baudirektion hat mit Schreiben vom 2. August 2012 den vorliegenden Beschluss der Gemeinde und den betroffenen Eigentümern zur Anhörung unterbreitet. Die Gemeinde nahm mit Schreiben vom 25. September 2012 Stellung. Mit gleichem Datum haben die beiden Eigentümer gemeinsam eine Stellungnahme unterbreitet.

Nach *Ansicht der Gemeinde* könne mit guten Gründen eine Genehmigung ausgesprochen werden. Das ARE habe im Laufe der Planungsgeschichte gegenteilige Standpunkte eingenommen und in der Vorprüfung vom 30. März 2011 nicht grundsätzliche, sondern rein qualitative Hindernisse namhaft gemacht. Die Gestaltungsplanung Sandgrueb sei ein Einzelfall. Sie erfülle optimal die begleitenden Grundsätze des Raumplanungsrechts und stimme mit den Zielsetzungen des kantona-

len Raumordnungskonzepts sowie den richtplanerischen Vorgaben für das Landschaftsförderungsgebiet Nr. 7 überein. Der Perimeter werde einer umfassenden raumplanerischen Sanierung unterzogen. Bestehende Zersiedelung werde aufgehoben und beeinträchtigte Landschaft wiederhergestellt, begrünt, vernetzt und ökologisch aufgewertet. Die Gemeinde werde seit Jahrzehnten angehalten, das Gestaltungsplangebiet zu sanieren. Die mit dem Gestaltungsplan ermöglichte Pferdezucht und -ausbildung sei landwirtschaftsnah, da 52% des Grundfutters bodenabhängig produziert würden. Zudem würden befestigte Flächen beseitigt und begrünt, bestehende Flächen abgebrochen und andere landschaftsplanerische sowie ökologische Massnahmen zur Aufwertung des Gebiets getroffen.

Nach *Ansicht der Grundeigentümer* hat das ARE nach zweieinhalbjähriger Zusammenarbeit eine andere materielle Beurteilung des Vorhabens vorgenommen. Zudem seien widersprüchliche Aussagen der Baudirektion festzustellen, wobei hier auf die Interessenabwägung der Baudirektion Bezug genommen wird. Die Gemeinde hätte zu Recht den Gestaltungsplan der Gemeindeversammlung vorgelegt. Die in den Vorprüfungen vorgebrachten Anforderungen seien erfüllt worden. In materieller Hinsicht legen der Grundeigentümer und die Grundeigentümerin ausführlich dar, weshalb die Interessenabwägung zugunsten des Gestaltungsplans ausfallen müsse. Ebenso sei keine präjudizielle Wirkung zu erwarten, da es sich um eine einmalige Situation handle.

Sowohl die Gemeinde als auch die Grundeigentümerin und der Grundeigentümer bringen im Rahmen der Anhörung *keine neuen Argumente* vor, die über diejenigen des Berichts «Zusammenfassung Gesamtabwägung, Ergänzungen zum erläuternden Bericht gemäss Art. 47 RPV» vom 30. Januar 2012 hinausgehen. An der Beurteilung der räumlichen Auswirkungen und der Zulässigkeit der Planung, wie unter lit. D ausgeführt, ist daher festzuhalten.

Die Grundeigentümerin und der Grundeigentümer nehmen in ihrer Stellungnahme auch Bezug auf den *Verkehr zwischen den kantonalen Amtsstellen und dem Gesuchsteller*. Hierzu ist auf die Ausführungen unter lit. B und das Gespräch vom 27. Juli 2011 zu verweisen, in denen ausdrücklich empfohlen wurde, auf einer Weiterbearbeitung der Planung zu verzichten. Im Rahmen der Anhörung wurden in prozessualer Hinsicht keine Anträge gestellt; diese Vorbringungen sind für den Entscheid nicht erheblich.

F. Schluss

Angesichts der Zunahme des Gebäudevolumens von über 3000 m³ kann nicht mehr von einer erheblichen räumlichen Verbesserung durch das Vorhaben gesprochen werden, wie sie für eine positive Gesamtwür-

digung erforderlich wäre. Von einer strikten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ist unter diesen Umständen nicht abzuweichen. Zudem müsste mit einer unerwünschten präjudizierenden Wirkung gerechnet werden. Der private Gestaltungsplan «Sandgrueb» kann daher nicht genehmigt werden (§ 5 PBG).

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der private Gestaltungsplan «Sandgrueb», dem die Gemeindeversammlung Egg am 19. März 2012 zugestimmt hat, wird nicht genehmigt.

II. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

III. Die Gemeinde Egg wird eingeladen, Dispositiv I und II gemäss §§ 6 und 89 PBG öffentlich bekannt zu machen.

IV. Mitteilung an:

- den Gemeinderat Egg, Forchstrasse 145, 8132 Egg (unter Beilage von drei Dossiers [ES]),
- das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Militärstrasse 36, Postfach 8090 Zürich (unter Beilage von einem Dossier),
- das Baurekursgericht des Kantons Zürich, Selnaustrasse 32, Postfach, 8090 Zürich (unter Beilage von zwei Dossiers),
- Stefan Fritz, Hofstrasse 70, 8032 Zürich (R),
- Margrit Riner, Sandgrueb 3, 8132 Egg (R),
- die Baudirektion (unter Beilage von zwei Dossiers).



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi