



<b>Entscheidinstanz:</b>	Regierungsrat
<b>Geschäftsnummer:</b>	RRB Nr. 1632/2005
<b>Datum des Entscheids:</b>	23. November 2005
<b>Rechtsgebiet:</b>	Baurecht
<b>Stichwort:</b>	Planungszone
<b>verwendete Erlasse:</b>	Art. 3 lit. b Raumplanungsgesetz Art. 27 Raumplanungsgesetz § 346 Planungs- und Baugesetz

### **Zusammenfassung:**

Die Planungszone ist eine sichernde Massnahme zur Wahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden hinsichtlich künftiger Planungsabsichten, insb. bei Vorbestehen stark störender Betriebe, zur Ausscheidung von Industrie- und Gewerbezonene unterschiedlicher Auswirkung (E. 4, 6.b).

Eine Planungszone bewirkt wegen ihrer zeitlichen Begrenzung keinen Eingriff in die Eigentumsfreiheit, zumal ein Grundstück überbaut werden kann, wenn die Nutzung dem Ziel der Planungszone entspricht (E. 7).

Die Festsetzung einer Planungszone bewirkt keine Zonenplanänderung. Die Sicherung planerischer Interessen (Lärmschutz, Durchmischung von Nutzungen usw.) gehen als öffentliche Interessen dem privaten Interesse an einer baldigen Verwirklichung baureifer Projekte (Vertrauensschutz) vor (E. 8).

### **Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):**

Im Zonenplan der Gemeinde R. sind grosse zusammenhängende Gebiete der Industriezone und zum Teil der Gewerbezone zugewiesen. Auf Grund der von der Gemeindeversammlung von R. im Herbst 2003 verabschiedeten Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (revBZO) ist in den Gewerbe- und Industriezonen eine vielfältige gemischte Nutzung möglich, wobei Grossläden und Einkaufszentren nicht zulässig sind. Zudem ist der Handel mit Fahrzeugen im Freien nur in den besonders bezeichneten Gebieten erlaubt (Ziffern 6.3.1 und 6.3.2 revBZO).

Die Rekurrentin ist Eigentümerin des unüberbauten Grundstücks Kat.-Nr. 1, das 33 365 m<sup>2</sup> umfasst und im Gebiet der (später angefochtenen) Planungszone liegt. Ursprünglich bestand die Absicht, auf dem Grundstück der Rekurrentin ein Businesscenter zu erstellen. Die dafür erteilte Baubewilligung lief jedoch im Herbst 2004 ungenutzt ab. Heute interessiert sich die D. für das Grundstück, um darauf ein Logistikcenter für Transportdienstleistungen zu errichten. Geplant sind eine Logistikplattform sowie ein Bürogebäude mit insgesamt 250 Arbeitsplätzen. Es kam deswegen bereits zu Gesprächen mit der Mitbeteiligten, und die D. hat mit der Rekurrentin gemäss deren eigenen Angaben einen «Kaufrechtsvertrag» abgeschlossen.



Anfangs 2005 informierte die Gemeinde R. die Rekurrentin und D. darüber, dass sie am 11. Februar 2005 für alle Gewerbe- und Industriezonen in der Gemeinde R., in welchen stark störende Betriebe zugelassen sind, bei der Baudirektion die Festsetzung einer Planungszone beantragt habe. Die Rekurrentin und D. stoppten daraufhin die Planungsarbeiten für das streitbetroffene Grundstück.

Am ... setzt die Baudirektion eine Planungszone fest. Sie erwog, auf Grund der Ausführungen der Gemeinde R. erachte sie den Bedarf für eine (erneute) Überprüfung der Bau- und Zonenordnung in den erwähnten Gebieten als ausgewiesen. Mit Rücksicht auf die bestehende Verkehrsinfrastruktur sei zu untersuchen, wo Betriebe, die unverhältnismässigen Verkehr auslösten, zuzulassen bzw. auszuschliessen seien. Die Erarbeitung einer nachhaltigen und zweckmässigen Regelung werde geraume Zeit erfordern, da auch die umliegenden Gemeinden, die Planungsregion und betroffene kantonale Ämter einzubeziehen seien. Um während der Planungszeit ungünstige Präjudizien zu verhindern, erweise sich der Erlass einer Planungszone als rechtmässig, zweckmässig und angemessen.

Gegen diese Festsetzung wurde mit rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben. Die Rekurrentin beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei auf die Festsetzung einer Planungszone zu verzichten; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin und der Mitbeteiligten.

Es kommt in Betracht:

[Eintretensfragen]

- 3.a) Gemäss Art. 27 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen, sofern Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Gemäss Art. 27 Abs. 2 RPG dürfen Planungszone für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen.
- b) Nach § 346 Abs. 1 PBG können bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamtrichtplänen oder Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszone festgesetzt werden, innerhalb deren keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen.
- c) Der Rekursgegnerin obliegt unter anderem die Festsetzung von Planungszone (§ 2 Abs. 1 lit. b PBG), wobei sie nach § 346 Abs. 2 PBG begründeten Festsetzungsbegehren untergeordneter Planungsträger zu entsprechen hat. Diesen ist der zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötige Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Im Kanton Zürich dürfen Planungszone für längstens drei Jahre festgesetzt werden; soweit nötig, kann die Frist um zwei Jahre verlängert werden (§ 346 Abs. 3 PBG).
4. Die Planungszone dienen der (einstweiligen) Sicherung der (beabsichtigten) Nutzungsplanung, bzw. nach kantonalzürcherischem Recht auch der Richtplanung (§ 346 Abs. 1 PBG). Die Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden soll bewahrt und nicht durch Vorhaben, welche den Planungsabsichten widersprechen, beeinträchtigt werden. Was immer die Planungsabsicht behindern könnte, muss ausgeschlossen



werden, jede negative Präjudizierung ist zu verhindern (ALEXANDER RUCH, Kommentar RPG, N. 21 zu Art. 27). Bereits eine klar umrissene Willenserklärung auf Planänderung kann zur Begründung einer Planungszone genügen. Die Planungsabsicht muss ferner in einem Planungsbedürfnis begründet sein. Dies ist dann der Fall, wenn die gegenwärtige Regelung der räumlichen Ordnung dem Raumplanungsauftrag widerspricht, wie er sich aus Verfassung, Gesetz und übergeordneten Plänen ergibt (BGE 113 Ia 365 f.).

- 5.a) Die Rekurrentin macht geltend, auf Grund der Begründung, mit der die Mitbeteiligte die Planungszone beantragt habe, handle es sich «vermutungsweise um eine Lex D». Die Mitbeteiligte versuche, mit planungsrechtlichen Mitteln einen absolut zulässigen Betrieb oder zulässige Betriebe zu verhindern. Sie versuche, über die Zonenplanung Wirtschafts- und Bevölkerungspolitik zu betreiben. Dies verstosse gegen Treu und Glauben, gegen die Eigentumsgarantie, gegen die Rechts- und Planungssicherheit sowie gegen die Wirtschaftsfreiheit. Zudem fehle es am öffentlichen Interesse für die Anordnung einer Planungszone. Eine gesetzliche Grundlage sei nicht gegeben, weil es nach dem PBG unzulässig sei, in einer Zone nur gewisse Branchen zuzulassen oder gewisse Branchen generell auszuschliessen. Zudem bestünden in der Industriezone Regensdorf bereits stark störende Betriebe und es mache wenig Sinn, das Umfeld dieser Betriebe plötzlich lärmässig zu reduzieren.
- b) Die Gemeinde R. begründete ihren Antrag auf Festsetzung einer Planungszone im Gemeinderatsbeschluss von anfangs 2005 wie folgt: Mit der bis jetzt sehr offenen Umschreibung der Nutzweise gemäss revBZO solle eine vielfältige Entwicklung in den Industrie- und Gewerbebezonen ermöglicht werden. Leider seien grössere Bauvorhaben, die dem entsprächen, zwar bewilligt, aber schliesslich nicht ausgeführt worden. Stattdessen häuften sich nun die Anfragen für Betriebe des Transport- und Verteilgewerbes, von welchen sich bereits eine Vielzahl in Regensdorf befände. Es bestehe die Gefahr einer «Monokultur» für das Transport- und Autogewerbe. Namentlich wenn die Lieferwagen nachts unterwegs seien, sei die Lärmbelästigung «erheblich». Dies sei den Bewohnern der Wohngebiete A und G, die bereits unter dem Fluglärm litten, nicht zumutbar. Zudem ergebe sich wegen des Mehrverkehrs eine starke Störung der «gemeindeinternen» Verkehrsbeziehungen. Sie wolle daher prüfen, wo und in welcher Form stark störende Betriebe mittels Überprüfung der BZO eingeschränkt werden sollten.
- 6.a) Die angefochtene Planungszone umfasst mit Ausnahme des Gebiets M., für welches ein im Jahr 2002 von der Baudirektion festgesetzter Gestaltungsplan gilt, praktisch alle Industrie- und Gewerbebezonen der Gemeinde Regensdorf. Gemäss Akten handelt es sich dabei um eine Fläche von rund 85 Hektaren, wovon etwa 25 bis 30 Hektaren unbebaut seien. Die Planungszone als Ganzes, aber auch ihr unbebauter Teil ist somit um ein Vielfaches grösser als das 33 365 m<sup>2</sup> (= 3,33 ha) grosse Grundstück der Rekurrentin. Deren Vorbringen, bei der Planungszone handle es sich «vermutungsweise um eine Lex D», das heisst, es gehe nur darum, dieses Bauvorhaben zu verhindern, geht daher schon deshalb fehl.
- b) Die Rekurrentin geht ebenso wie die Gemeinde R. davon aus, im Gebiet der Planungszone befänden sich bereits stark störende Betriebe. Sie leitet daraus ab, «die Behauptung» (der Gemeinde), man wolle generell stark störende Betriebe verbieten,



«entpuppe sich bei genauem Hinsehen als Vorwand». Damit verkennt die Rekurrentin, dass mit der Planungszone nur die künftige Nutzung des davon betroffenen Gebietes beeinflusst werden kann. Gerade die sich aus den Akten ergebende und von beiden Parteien bestätigte Tatsache (ein Augenschein erübrigt sich daher), dass im streitbetroffenen Gebiet bereits heute stark störende Betriebe vorhanden sind, veranlasste die Mitbeteiligte, eine Planungszone zu beantragen. Wie das ARV in seinem Mitbericht zu Recht ausführt, trifft nicht zu, dass eine Differenzierung der Nutzungen in den Industrie- und Gewerbebezonen unzulässig ist. Nach §§ 56 f. PBG ist vielmehr das Gegenteil der Fall. Nach § 57 PBG kann die Bau- und Zonenordnung «Industrie- und Gewerbebezonen unterschiedlicher Einwirkungen ausscheiden». Der Schutz der Wohngebiete vor Lärm gehört nach Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG zu den Planungsgrundsätzen, welche die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden zu beachten haben. Daraus ergibt sich ohne weiteres, dass Behörden auch Massnahmen zu ergreifen haben, um störende Lärmimmissionen zu verhindern. Nicht nur das öffentliche Interesse, sondern auch die gesetzliche Grundlage für die angestrebte Planung und die verfeinerte Einteilung der Industrie- und Gewerbebezonen ist somit entgegen der Behauptung der Rekurrentin gegeben.

7. Die Rekurrentin rügt weiter die Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Insbesondere verstosse die Planungszone gegen die Eigentumsgarantie und gegen die Wirtschaftsfreiheit.
  - a) Einschränkungen von Grundrechten halten vor der Verfassung stand, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (Art. 36 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV; BGE 128 I 327 E. 4.1 S. 337 f.; 125 II 129 E. 8 S. 141, je mit Hinweisen). Wie oben ausgeführt, sind die gesetzliche Grundlage und das öffentliche Interesse an der angefochtenen Verfügung gegeben. Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit hält ein Grundrechtseingriff stand, wenn er zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln, das heisst den zu seiner Verwirklichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen, steht (BGE 128 I 3 E. 3e/cc mit Hinweisen). Da Planungszonen immer nur für eine begrenzte Zeit (zwischen drei und höchstens fünf Jahren, § 346 Abs. 3 PBG) gelten, dürfen die Anforderungen an den Erlass einer Planungszone nicht allzu hoch angesetzt werden (BGE vom 3. November 1982, publiziert in ZBI 84/1983 S. 545 f.). Insbesondere wiegt der damit verbundene Eingriff ins Eigentum nach der Rechtsprechung nicht besonders schwer, zumal Bauten, welche dem Planungsziel entsprechen, weiterhin bewilligt werden können (BGE vom 3. November 1982, a. a. O., S. 544; BGE 120 Ia 215 E. 6c).

Der Fall liegt somit anders als bei der Teilrevision der BZO im Jahr 2003. Beschwerden zweier Grundeigentümer gegen die revBZO wurden wegen der flächenmässigen Beschränkung des Handels mit Occasionsautos (Ziffer 6.3.5 Satz 2 revBZO in der von der Gemeindeversammlung verabschiedeten Fassung) vom Verwaltungsgericht gutgeheissen, weil der Eingriff ins Eigentumsrecht nicht verhältnismässig sei. Beanstandet wurde insbesondere, «dass bei den konkret betroffenen Grundstücken neben der dem Fahrzeughandel dienenden Fläche eine Restfläche verbleibt, die sich kaum wirtschaftlich überbauen oder nutzen lässt, weil sie für die industriell-gewerbliche Nutzung zu klein ist.» Dies sei «nicht nur wegen des Eigentumseingriffs von Gewicht, sondern



auch unter dem Gesichtspunkt der haushälterischen Nutzung des Bodens fragwürdig» (Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 4. April 2004, VB.2004.00358).

Bei der Anordnung einer Planungszone dagegen gibt es noch keine definitiven Eingriffe in die Nutzung der betroffenen Grundstücke. Entspricht die Nutzung dem Ziel der Planungszone, so kann das Grundstück sogar während der Gültigkeit der Planungszone überbaut werden. Entspricht die geplante Nutzung diesem Ziel nicht, so ist mit der Planungszone noch nichts entschieden. Die Einschränkung besteht in diesem Fall im Abwarten und in der Ungewissheit über die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten.

- b) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, aBV) bzw. zur Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) steht eine raumplanerisch bedingte Massnahme, die zu einer Einschränkung der gewerblichen Betätigungsmöglichkeit führt, nicht in Widerspruch zu diesem Grundrecht, es sei denn, es würde unter dem Deckmantel der Raumplanung ein Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb bezweckt oder die Handels- und Gewerbefreiheit würde durch die in Frage stehende Massnahme ihres Gehalts entleert (BGE vom 5. Mai 2003 1P.771/2001, 1P.773/2001 sowie dort angeführte Rechtsprechung). Die Rekurrentin behauptet dies selber nicht und führt auch nicht näher aus, weshalb sie die Wirtschaftsfreiheit als verletzt erachte. Dem Einwand kommt unter diesen Umständen keine selbstständige Bedeutung zu. Anzumerken bleibt, dass auch das Verwaltungsgericht den Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit im oben angeführten Entscheid unter Verweisung auf einen Entscheid aus dem Jahr 2002 verneinte (RB 2002 Nr. 72).
8. Weiter macht die Rekurrentin einen Verstoss gegen Treu und Glauben und gegen die Rechts- und Planungssicherheit geltend. Nach zehn Jahren Quartierplanverfahren sei das Grundstück nun baureif und die Bau- und Zonenordnung sei erst im Jahr 2004 (recte 2003) revidiert worden.
- a) Sind Planungszone durch ein öffentliches Interesse im beschriebenen Sinne gedeckt, kann der Grundeigentümer ihrer Festsetzung grundsätzlich nicht sein Vertrauen auf den Fortbestand der geltenden Ordnung entgegenhalten. Die insbesondere durch § 9 Abs. 2 PBG festgesetzte Pflicht zur Anpassung der Planung erfordert es, die Möglichkeit von Revisionen zu sichern, die nicht offensichtlich ausser Betracht fallen. Gesichtspunkte der Rechtssicherheit und der Billigkeit können die Zulässigkeit von Anpassungen der Planung enger einschränken. Der Grundeigentümer kann dies aber grundsätzlich erst in einem gegen die Nutzungsplanung gerichteten Rechtsmittelverfahren geltend machen (Baurechtsentscheide Kanton Zürich [BEZ] 1981 Nr. 6).
- b) Das von der Rekurrentin als Vertrauenstatbestand angesprochene Quartierplanverfahren wurde nicht erst im Herbst 2004 abgeschlossen. Damals wurden nur die Kosten für die ausgeführten Erschliessungsarbeiten verteilt. Der Quartierplan dagegen wurde bereits mit Beschluss des Gemeinderats vom am 28. Januar 1992 festgesetzt. Daraus folgt mithin nichts zu Gunsten der Rekurrentin. Zutreffend ist dagegen, dass 2003 die revBZO erlassen wurde, um unter anderem den Autohandel im Freien in den Industrie- und Gewerbezone gewissen Einschränkungen zu unterwerfen. Aus dieser gesamthaft betrachtet geringfügigen Änderung lässt sich jedoch nicht schliessen, die Bau- und Zonenordnung von Regensdorf sei damit für einen längeren Zeitraum bestätigt worden. Vielmehr ist der Mitbeteiligten zuzustimmen, dass es darum geht, die Nutzungsord-



nung, wie sie bereits 1985 bzw. 1994 im Wesentlichen festgelegt wurde, zu überprüfen, weshalb der Grundsatz der Rechtssicherheit (Planungsbeständigkeit) der angefochtenen Verfügung nicht entgegensteht.

- c) Bei der Festsetzung einer Planungszone handelt es sich zudem nicht um eine Zonenplanänderung, sondern um eine vorsorgliche, zeitlich befristete Massnahme, weshalb die Schwelle für die Wichtigkeit der Gründe nicht besonders hoch anzusetzen ist. Selbst wenn durch die quartierplanmässige Erschliessung des Gebiets «P» ein gewisses Vertrauen in die baldige Überbaubarkeit der Grundstücke erweckt wurde, muss der Vertrauensschutz gegenüber höherwertigen Interessen zurücktreten (BGE 116 Ib 187). Vorliegend sind die öffentlichen Interessen, namentlich der Schutz der Bevölkerung vor Lärm, die damit zusammenhängende Verkehrsentwicklung und die angestrebte Durchmischung der Nutzungen, höher zu werten als die Erwartung der Rekurrentin, das baureife Grundstück könne sofort überbaut werden. Gegenüber den dargelegten gewichtigen öffentlichen Interessen an der Planungszone vermögen die privaten Interessen der Rekurrentin, welche vorab finanzieller Natur sind und im Übrigen weder substantiiert dargetan noch belegt wurden, nicht durchzudringen. Für das von der D. angestrebte Logistikzentrum wurde noch kein Baugesuch eingereicht. Demgegenüber lief die bereits erteilte Baubewilligung für ein auf dem Grundstück der Rekurrentin geplantes Businesscenter im Herbst 2004 unbenutzt ab. Wie die Mitbeteiligte zu Recht geltend macht, sind zudem von der Planungszone nicht alle, sondern nur Projekte mit stark störenden Betrieben und solche mit unverhältnismässigem Verkehr betroffen. Mit fortgeschrittener Planung bestehe «durchaus die Möglichkeit, dass die Ansiedlung solcher Betriebe örtlich und/ oder sachlich begrenzt ... wieder erlaubt werden» könnte. Dem ist zuzustimmen.
9. Der Rekurs ist daher abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Rekurrentin aufzuerlegen. Ihr Entschädigungsbegehren ist mangels Obsiegens abzuweisen. Das Entschädigungsbegehren der Mitbeteiligten ist, da die Gemeinden grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung nach § 17 VRG haben und da vorliegend kein Ausnahmefall vorliegt, gleichfalls abzuweisen (vgl. KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, Kommentar zum VRG, 2. Auflage, Zürich 1999, § 17 N. 19 ff.). Dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde ans Verwaltungsgericht ist die aufschiebende Wirkung zu entziehen.
10. Entgegen § 332 PBG, wonach der Regierungsrat als einzige Instanz Rekurse über die Festsetzung von Planungszone entscheidet, ist die Beschwerde ans Verwaltungsgericht zulässig, da der Betroffene einen Anspruch hat, die Sache gestützt auf Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK) von einem Gericht überprüfen zu lassen (BGE 120 Ia 209 ff.).

(auch: BEZ 2005 Nr. 40)