

Mit Beschluss vom 8. Juli 2013 erteilte der Gemeinderat X A. unter Auflagen und Bedingungen die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung eines Wohn- und Pflegeheims auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1. Mit Entscheid BRGE II Nrn. 0180-0181/2013 vom 17. Dezember 2013 hiess das Baurekursgericht einen gegen diese Baubewilligung gerichteten Rekurs gut. Der Grund dafür war, dass das im Projekt zum Abbruch vorgesehene Gebäude Vers.-Nr. 2 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 im damals gültigen Kernzonenplan der Gemeinde gelb bezeichnet war, womit es nur unter Beibehaltung des Gebäudeprofils und der Erscheinung hätte umgebaut oder ersetzt werden dürfen, was nicht der Fall war.

Der Entscheid des Baurekursgerichts bildete offenbar Anlass für eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung, in deren Rahmen das gelb bezeichnete Gebäude Vers.-Nr. 2 aus dem Kernzonenplan gestrichen wurde. Die Gemeindeversammlung X stimmte der Teilrevision am 11. März 2015 zu, die Genehmigung der Festsetzung durch die Baudirektion erfolgte am 16. Juli 2015. Die Entscheide blieben unangefochten.

Mit der hier angefochtenen erneuten Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung sollte das streitbetroffene Grundstück nunmehr gänzlich aus der Kernzone herausgelöst und der Zone für öffentliche Bauten zugeteilt werden.

Mit Beschluss vom 25. Juni 2015 setzte die Gemeindeversammlung X diese zweite Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung fest. Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte die Festsetzung mit Verfügung vom 26. Oktober 2015.

Aus den Erwägungen:

5. Gemäss § 60 Abs. 1 PBG können einer Zone für öffentliche Bauten Grundstücke zugewiesen werden, die von ihren Eigentümern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden. Als öffentliche Aufgabe gilt auch der Bau von Alterswohnungen (Abs. 2). Die Bau- und Zonenordnung (BZO) kann im Rahmen des PBG Bauvorschriften für die Zone für öffentliche Bauten vorsehen.

Gemäss Art. 24 Abs. 1 BZO gelten in der Zone für öffentliche Bauten die kantonalrechtlichen Massvorschriften. Gegenüber privaten Nachbargrundstücken gilt ein Grenzabstand von der Hälfte der Gebäudehöhe, mindestens jedoch 5,0 m (Abs. 2). (...)

7. Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Rekursinstanz bei der Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen einschliesslich Quartierplänen unbesehen ihrer grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (vgl. § 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zurückhaltung gilt

insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen zu berücksichtigen.

Mithin darf das Ermessen der Rekursinstanz nicht an die Stelle desjenigen der Planungsbehörde treten; ihre Lösung darf nicht eine andere, ebenso vertretbare Lösung ersetzen. Die Rekursinstanz hat vielmehr nur dann korrigierend einzugreifen, wenn sich die kommunale Planung auf Grund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist, den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Nicht vorausgesetzt ist aber, dass die kommunale Planfestsetzung ohne sachliche Gründe getroffen wurde oder schlechthin unhaltbar ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt, und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. A., 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VGr, 9. April 2015, VB.2014.00077; BGr, 22. April 2015, 1C_429/2014, E. 2.2).

8.1 Nicht gefolgt werden kann den Rekurrenten, soweit sie die Neuzonierung bereits im Grundsatz für unzulässig halten und dabei im Wesentlichen darauf verweisen, dass das Projekt – nachdem das «Bauhindernis» des gelb markierten Gebäudes Vers.-Nr. 2 mit der Teilrevision der Nutzungsplanung anlässlich der Gemeindeversammlung vom 11. März 2015 beseitigt worden ist – auch in der Kernzone verwirklicht werden könne.

Wie erwähnt ist der Bau von Alterswohnungen eine öffentliche Aufgabe, für welche die Zone für öffentliche Bauten explizit vorgesehen ist (§ 60 Abs. 2 PBG). Bereits aus diesem Grunde muss sich die Gemeinde X nicht damit begnügen, dass der Bau eines Wohn- und Pflegeheims womöglich auch in der Kernzone denkbar wäre. Die Kernzone X ist – wie vom kantonalen Gesetzgeber angedacht (§ 50 Abs. 2 f. PBG) – recht detailliert instrumentiert (...). Der Sinn der Zone für öffentliche Bauten besteht indes gerade darin, mit *grosszügigeren* Bauvorschriften die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen, die nach den Bestimmungen der umgebenden Zonen nicht oder nur erschwert zulässig wären (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., 2011, Bd. 1, S. 132). Wenngleich das Projekt im derzeitigen Planungsstadium «kernzonenkompatibel» sein mag, könnten die Kernzonenbestimmungen beispielsweise einer Projektoptimierung oder allenfalls noch nötigen Anpassungen entgegenstehen und so im öffentlichen Interesse liegende Veränderungen unnötig erschweren oder gar verunmöglichen. Exakt dies kann und soll mit der Einrichtung einer Zone für öffentliche Bauten vermieden werden. Insofern ist die kommunale Planung zweckmässig und von der Rekursinstanz nicht zu beanstanden. (...)

8.2 Hingegen ist es nach Massgabe nachfolgender Erwägungen offensichtlich unangemessen, auf die Statuierung *jedwelcher* Bauvorschriften für die neu geschaffene Zone für öffentliche Bauten zu verzichten und damit von der in § 60 Abs. 3 PBG eingeräumten Kompetenz keinerlei Gebrauch zu machen.

Wie die Rekurrenten diesbezüglich als erstes und mit Recht bemerken, führte der blosser Verweis in Art. 24 BZO zur Geltung der minimalen kantonalrechtlichen Vorschriften, weshalb vorliegend etwa eine sieben-geschossige, 25 m hohe Überbauung ohne jedwelche Ausnutzungsbeschränkung möglich wäre (§ 278 Abs. 3 PBG, § 279 Abs. 1 PBG). In Bezug auf die Einordnung einer solchen Überbauung in die umgebende Kernzone und das Ortsbild von kantonalen Bedeutung läge die einzige noch vorhandene «Sicherheit» in der Bestimmung von § 238 PBG (allenfalls Abs. 2, vgl. diesbezüglich VGr, 29. Oktober 2008, VB.2008.00286, E. 6.3.2), wobei der Gemeinde X bei der Anwendung dieser Bestimmung bekanntlich ein erheblicher Ermessensspielraum zustünde und die bauästhetisch bzw. ortsbaulich motivierte Herabsetzung des nach der Bau- und Zonenordnung zulässigen Gebäudevolumens nur beim Vorliegen besonders triftiger Gründe verlangt werden könnte. § 238 PBG vermag nicht davon zu dispensieren, bereits auf nutzungsplanerischer Ebene wenigstens gewisse Beschränkungen in Bezug etwa auf die Höhe, Ausnutzung und Gebäudelänge respektive – ganz allgemein – wenigstens diejenigen verbindlichen Vorschriften zu erlassen, welche im Rahmen einer nutzungsplanerischen Interessenabwägung zum Schutz der umliegenden Kernzone und des Ortsbildes vonnöten sind.

Eine solche Interessenabwägung ist aus den Akten bislang nicht zu erkennen. Zwar sind Bauvorschriften in einer Zone für öffentliche Bauten grundsätzlich auf das Wesentliche zu beschränken. Immerhin aber sollten wenigstens die zulässigen Hauptdimensionen geregelt werden. Es kann nicht einfach darum gehen, dem Gemeinwesen – oder wie hier einem Privaten, der auf dem Grundstück eine öffentliche Aufgabe erfüllt – als Bauherrn die grösstmögliche Freiheit zu verschaffen, denn damit würde in unzulässiger Weise auf eine sachgerechte Würdigung der baurechtlichen Verhältnisse in der Umgebung verzichtet (Daniel Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, 2000, S. 137). Liegt bei der Zuweisung eines Grundstücks in eine Zone für öffentliche Bauten – wie vorliegend – bereits ein weitgehend ausgearbeitetes Projekt vor, sind ohnehin keine Gründe ersichtlich, auf die Bestimmung der baupolizeilichen Hauptmerkmale im Nutzungsverfahren zu verzichten (Gsponer, S. 129, insb. Fussnote 944 mit weiteren Verweisen).

Hinzu kommt, dass vorliegend eine wenigstens grundlegende Instrumentierung der Zone für öffentliche Bauten insbesondere auch deshalb nicht einfach unterlassen werden kann, weil sich das Baugrundstück im Geltungsbereich des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) befindet. Konkret ist es der Umgebungszone VI mit Erhaltungsziel b zugewiesen. Wie der erläuternde Bericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) selbst festhält, postuliert das ISOS, dass dieser Bereich mit geeigneten Nutzungsanweisungen vor überdimensionierter Überbauung zu bewahren sei. Das ISOS schlägt etwa Gestaltungsvorschriften und Auflagen für Neubauten, Bepflanzung usw. vor. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb der erläuternde Bericht an derselben Stelle fortfährt, dass die vom ISOS angestrebte Vermeidung einer überdimensionierten Überbauung «im Wesentlichen» gewährleistet sei, weshalb sich keine besonderen Massnahmen aufdrängen. Begründet wird dies einzig damit, dass auch nach der Umzonung

des Grundstücks Kat.-Nr. 1 in eine Zone für öffentliche Bauten im unmittelbaren Umfeld der Kernzone «weiterhin» auf eine angepasste Überbauung zu achten sei, welche auf die benachbarten Strukturen Rücksicht nehme. Allein, genau dies wird mit dem Verzicht auf die Festsetzung jedwelcher kommunaler Bauvorschriften in der neuen Zone gerade nicht gewährleistet. Bis anhin kam die Gemeinde X der Pflicht zur Berücksichtigung von Konzepten und Sachplänen des Bundes (Art. 6 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes [RPG]), wozu auch das ISOS gehört (BGE 135 II 209, E. 2.1 f.), dadurch nach, dass das streitbetreffene Grundstück der Kernzone zugehörig war. Damit hat das ISOS korrekt Eingang in die kommunale Nutzungsplanung gefunden. Mit der Zugehörigkeit zur Kernzone wurde sichergestellt, dass auf dem Grundstück keine ISOS-unverträglichen, überdimensionierten Bauten ermöglicht werden. Mit der geplanten Umzonung ginge dieser bis anhin wirksame Schutz nunmehr entgegen der Ansicht im erläuternden Bericht vollständig verloren. Auch hieran ändert § 238 PBG nichts. Diese Bestimmung stellt ebenso wenig wie die kantonalrechtlichen Minimalvorschriften (Art. 24 BZO in Verbindung mit § 278 Abs. 3 PBG und § 279 Abs. 1 PBG) einen genügenden und konkreten Ersatz zum Schutz des Ortsbildes dar, wozu die Gemeinde X bei einer Umzonung inmitten der Kernzone aufgrund des ISOS-Eintrages indes verpflichtet wäre. Insgesamt ist auch aus diesem Grund der Erlass von ergänzenden Bauvorschriften im Sinne von § 60 Abs. 3 PBG offenkundig vonnöten respektive der vollständige Verzicht darauf nutzungsplanerisch nicht mehr vertretbar.