

Mit Beschluss vom 30. November 2016 setzte der Gemeinderat der Stadt Zürich eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung fest. Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte die Festsetzung mit Verfügung vom 5. Juli 2017. Gegen diese Entscheide erhoben Eigentümer einer betroffenen Parzelle Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellten den Antrag, es seien der angefochtene Beschluss sowie die angefochtene Verfügung aufzuheben, soweit damit auf ihrem Grundstück ein Baubereich mit einer Gebäudegrundfläche von lediglich 250 m² sowie eine gewünschte Lage für Neubauten statuiert und diese Festlegung genehmigt worden sei.

Aus den Erwägungen:

2.1 Die Rekurrierenden machen geltend, für die Beschränkung der zulässigen Gebäudegrundfläche auf 250 m² und die Festlegung einer gewünschten Lage für Neubauten mangle es an einem öffentlichen Interesse. Der Grössenunterschied einer Baute mit einer Grundfläche von rund 292 m² gegenüber einer solchen mit 250 m² falle ortsbaulich nicht ins Gewicht. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Baumöglichkeiten auf einen zur Strasse hin orientierten Baubereich beschränkt werden müssten. (...)

2.2 Die Stadt Zürich führt aus, (...) eine städtebauliche Studie (Studie zur Entwicklung und Erhaltung des Dorfkerns Unteraffoltern und angrenzender Bauzonen in Affoltern Nord, März 2009, nachfolgend «Studie») empfehle, verbleibende Freibereiche sowie Gärten nicht zusätzlich zu überbauen und die Situation an den Dorfeingängen bzw. Dorfausgängen zu klären. Da die Durchblicke zwischen den Gebäuden in den Landschaftsraum ein wichtiger Bestandteil des Dorfes seien, solle mit dem Verzicht auf eine maximale Ausnutzung der starke Bezug vom Dorf zur freien Landschaft – vom Hof zum Baumgarten bzw. zum Acker – gesichert werden. Schliesslich solle auch die intakte Aussenansicht des Dorfkerns im Norden geschützt und optimiert werden. Wichtige Freiräume in und um den Dorfkern sollen freigehalten und störende bauliche Eingriffe verhindert werden. Neu- und Ersatzbauten seien so zu dimensionieren, dass sie sich ins vertraute Bild gut einfügen. So solle vor allem der Bestand des schön erhaltenen bäuerlichen Dorfkerns und die städtebauliche Morphologie eingefangen werden. Die besagte Studie empfehle daher, die für den Gebietscharakter prägenden Bauten einer Profilerhaltung zuzuweisen, präzise Baubereiche für Neubauten zu setzen und die Situation an den Dorfeingängen durch massgeschneiderte Eingriffe zu klären. Bauten, welche aufgrund ihres äusseren Erscheinungsbildes nicht prägend seien für den Dorfkern, sollen ferner durch die Setzung entsprechender Baubereiche im Bestand fortgeführt bzw. durch Neubauten ersetzt werden können.

Auf dem Grundstück der Rekurrierenden sei aufgrund der Empfehlungen aus der Studie vom Bestand der heutigen Bauten ausgegangen worden. Dieser solle grundsätzlich fortgeführt werden. Gegenüber der heute bestehenden Bebauung solle jedoch auch eine massvolle bzw. für das Ortsbild verträgliche Entwicklung ermöglicht werden. Deshalb sei ein Baubereich festgelegt worden,

welcher eine etwas grössere Ausnutzung gegenüber dem heutigen Bestand erlaube und dennoch zu einer Ortsbildverträglichen Körnigkeit führe. Der Massstab des Baubereichs nehme Rücksicht auf die Körnigkeit im benachbarten Umfeld. (...)

3.1 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., § 20 Rz. 77 ff.; VGr, 9. April 2015, VB.2014.00077; BGr, 22. April 2015, 1C_429/2014 E. 2.2).

3.2 Zur Lage des beanstandeten Baubereichs halten die Vorinstanzen zutreffend fest, dass die Gebäude in der Kernzone Unteraffoltern typischerweise entlang der Strasse stehen, allenfalls zurückversetzt um einen schmalen Vorgarten oder Hofplatz. Dies gilt auch für das bestehende Gebäude auf dem rekurrentischen Grundstück, wenn auch in nicht besonders ausgeprägtem Mass, ist doch das Wohngebäude immerhin um ca. 16 m von der Strasse zurückversetzt. Im Interesse einer baulichen Entwicklung, die sich an der gegebenen Siedlungsstruktur orientiert und sich damit gut in das Ortsbild einfügt, ist es sachgerecht, den Baubereich auf dem rekurrentischen Grundstück so um das bestehende Gebäude herum zu legen, dass eine künftige bauliche Erweiterung gegen Norden, mithin zur Strasse hin erfolgt und die südliche Hälfte des Grundstücks unbebaut bleibt. Die Überstellung des Grundstücks mit zwei kleineren Bauvolumen in einem entsprechend ausgedehnten Baubereich – wie es nach geltender BZO möglich wäre – entspräche nicht der herkömmlichen Körnung des Dorfkerns von Unteraffoltern. Die Rekurrierenden bringen keine stichhaltigen Gründe vor, die die Lage des Baubereichs als unzweckmässig erscheinen liessen. Es werden auch keine

entgegenstehenden, privaten Interessen geltend gemacht, die die Verhältnismässigkeit der Festlegung in Frage stellen würden.

3.3 Nach Art. 30 Abs. 4 BZOrev bezeichnen punktierte Flächen in Baubereichen die «erwünschte Lage» von Neubauten. Von der punktierten Fläche darf nur abgewichen werden, wenn dadurch eine bessere städtebauliche Lösung erreicht wird. Innerhalb des Baubereichs auf dem rekurrentischen Grundstück sind zwei derartige punktierte Flächen eingezeichnet, die sich ungefähr mit den Gebäudegrundflächen des bestehenden Wohngebäudes und des Garagengebäudes decken. Die Lage eines Gebäudes mit einer maximal zulässigen Grundfläche von 250 m² ist vorliegend aber bereits durch den Baubereich, der nur eine Fläche von ca. 375 m² umfasst, präzise genug bestimmt. Ein mit Blick auf das Ortsbild wesentlicher Spielraum für die Platzierung eines Gebäudes besteht hier von vornherein kaum mehr. (...) Es ist bei diesen Gegebenheiten nicht ersichtlich und wird von den Vorinstanzen nicht begründet, weshalb es aus Gründen des Ortsbildschutzes erforderlich sein soll, die Lage eines Gebäudes innerhalb des relativ zur zulässigen Gebäudefläche kleinen Baubereichs zusätzlich einzuschränken. Noch weniger nachvollziehbar ist der Grund, weshalb nebst der Lage des Hauptgebäudes auch diejenige des Garagengebäudes als «erwünscht» gelten soll. Die Festlegung der «erwünschten Lage von Neubauten» im Sinne von Art. 30 Abs. 4 BZOrev erweist sich somit als nicht erforderlich und damit als unverhältnismässig, weshalb im streitbetroffenen Baubereich darauf zu verzichten ist.

3.4.1 Der Dorfkern von Unteraffoltern zeichnet sich durch ein heterogenes Bebauungsmuster mit sehr unterschiedlichen Gebäudevolumen aus. Dementsprechend wurden für die verschiedenen Baubereiche in einer Abstufung von 50 m² (150 m², 200 m², 250 m² etc.) jeweils maximale Gebäudegrundflächen von 150 bis 800 m² festgelegt. Die grösseren Gebäudegrundflächen sind überwiegend auf noch unbebauten Grundstücken vorgesehen. Baubereiche mit kleineren Gebäudegrundflächen betreffen vorwiegend bestehende Bauten.

Auf dem streitbetroffenen Grundstück wurde gemäss kommunaler Vorinstanz von der bestehenden Gebäudegrundfläche von ca. 140 m² ausgegangen (Wohngebäude ca. 110 m², Garagengebäude ca. 30 m²). Um eine für das Ortsbild verträgliche Entwicklung zu ermöglichen, sei eine maximale Gebäudegrundfläche von 250 m² bestimmt worden. Nach geltender Nutzungsordnung ist gemäss Art. 61 Abs. 1 BZO im gesamten Kernzonenbereich eine Überbauungsziffer von 22 Prozent erlaubt, was beim streitbetroffenen Grundstück einer Gebäudegrundfläche von 291,5 m² entspricht, mithin 41,5 m² mehr als nach künftiger Regelung.

3.4.2 Es erscheint nicht sachgerecht, für das Mass der ortsbildverträglichen Entwicklung der rekurrentischen Liegenschaft primär vom baulichen Bestand auszugehen. Da es sich um ein massiv unternutztes Grundstück handelt, ist wie bei einem unbebauten Grundstück in erster Linie die Frage zu stellen, welches Volumen maximal ins Ortsbild passt, bzw.

inwieweit eine Einschränkung gegenüber der heute zulässigen Überbauungsziffer erforderlich ist.

Dass auf dem rekurrentischen Grundstück ein Gebäude mit einer Grundfläche von ca. 292 m² nicht ortsbildverträglich wäre, kann nicht gesagt werden, zumal auf der gegenüberliegenden Strassenseite viel grössere Gebäudegrundflächen von 500 m² bzw. sogar 650 m² erlaubt sein sollen. Das Nebeneinander von grösseren und kleineren Gebäuden ist charakteristisch für das Ortsbild. Auch die angestrebte neue Definition der Dorfeingänge spricht nicht gegen eine Grundfläche von rund 300 m², wie die anderen Dorfeingänge mit ihren ebenfalls grösseren Baubereichen zeigen. Ebenso wenig würden damit relevante Durchblicke tangiert. Die Studie enthält für das streitbetroffene Grundstück keinerlei konkrete Empfehlungen, namentlich was Baubereiche oder Gebäudegrundflächen anbelangt. Laut Studie soll die Weiterentwicklung des Dorfes innerhalb der Dorfsystematik erfolgen. Richtung Westen werde mit zwei Neubauten ein neuer Dorfabschluss definiert (gemeint sind Neubauten auf der dem rekurrentischen Grundstück gegenüberliegenden Strassenseite). Weder diese noch andere Empfehlungen der Studie sprechen gegen eine Grundfläche von rund 292 m² auf dem rekurrentischen Grundstück.

Im Weiteren war die Reduktion der baulichen Dichte offensichtlich nicht die Absicht des Planungsgebers, denn die den Grundstücken in der Kernzone neu zugewiesenen maximalen Gebäudegrundflächen liegen im Bereich der bisher geltenden Überbauungsziffer von 22 Prozent (Art. 61 Abs. 1 BZO), oft auch darüber. Das rekurrentische Grundstück ist insofern eine Ausnahme, ohne dass dafür stichhaltige Gründe ersichtlich wären.

3.4.3 Selbstverständlich und unbestrittenermassen passt auch ein Gebäude mit einer maximalen Grundfläche von nur 250 m² in das Ortsbild. Unter den vorliegenden Gegebenheiten verhält es sich aber nicht so, dass das höhere, von den Rekurrierenden gewünschte Mass bloss eine andere, ebenfalls vertretbare Lösung darstellt und das Ermessen der Rekursinstanz nicht an die Stelle desjenigen der Planungsbehörde treten dürfte.

Nutzungsplanerische Massnahmen stellen öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen dar. Als solche bedürfen sie einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (Art. 36 BV). Dieser verlangt, dass die Eigentumsbeschränkung zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels einerseits geeignet und andererseits erforderlich ist. Demnach hat der Eingriff zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichend ist. Die Nutzungsplanung hat zusammenhängende Gebiete und nicht einzelne Parzellen im Blickfeld. Nach dem Gebot der planerischen Gesamtbetrachtung sind sämtliche raumrelevanten Interessen und Gesichtspunkte zu berücksichtigen und umfassend gegeneinander abzuwägen. Die Planung, insbesondere die Zoneneinteilung, hat nach sachbezogenen Kriterien zu erfolgen, orientiert an den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes. Private Interessen und Entwicklungsabsichten in Bezug auf einzelne Grundstücke können für die

konkrete Ausgestaltung der Zonenordnung somit nur in seltenen Fällen den Ausschlag geben.

Vorliegend ist von entscheidender Bedeutung, dass die Nutzungsmöglichkeiten auf dem rekurrentischen Grundstück, wenn auch mit einer planerischen Massnahme, so doch individuell-konkret festgelegt werden. Dem privaten Interesse der betroffenen Grundeigentümerschaft am Erhalt der bisherigen Bebauungsmöglichkeiten kommt daher ein erhebliches Gewicht zu. Es verhält sich somit anders als dort, wo in einem ganzen Gebiet zahlreiche Parzellen demselben planungsrechtlichen Regime unterworfen werden und das individuelle Interesse des einzelnen Grundeigentümers nicht in gleichem Masse berücksichtigt werden kann.

Die Bebaubarkeit des rekurrentischen Grundstücks wird gegenüber der heutigen Bestimmung von Art. 61 Abs. 1 BZO beschränkt. Es ist somit danach zu fragen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht. Bei der Interessenabwägung ist zu berücksichtigen, dass die Änderung der Zonenvorschriften nicht geänderten tatsächlichen Verhältnissen geschuldet ist, sondern der Streichung der Zusatzvorschriften zur Kernzone Unteraffoltern (Art. 61 BZO) bzw. dem Bedürfnis nach einer präzisen Setzung der überbaubaren Flächen (Art. 27 BZO). Die Reduktion der baulichen Dichte ist aber wie erwähnt nicht die Absicht der Planrevision. Ausschlaggebend für die Lage und Grösse der Bauvolumen ist die Dorfstruktur, deren Erhalt und Weiterentwicklung.

Wie oben dargelegt, lässt sich auch ein Gebäude mit einer Grundfläche, die der heutigen Überbauungsziffer von 22 Prozent entspricht (291,5 m²), ohne weiteres in das vertraute Ortsbild einfügen. Eine weitergehende Reduktion auf 250 m² ist somit nicht erforderlich und unverhältnismässig. Die angefochtenen Beschlüsse sind daher insoweit unangemessen und aufzuheben, als damit auf dem Grundstück Kat. Nr. 1 eine maximale Gebäudegrundfläche von 250 m² festgelegt bzw. genehmigt wurde. Die maximal zulässige Gebäudegrundfläche im Sinne von Art. 30 Abs. 2 lit. d BZOrev ist auf mindestens 292 m² festzulegen. Um weiterhin einen ausreichenden Gestaltungsspielraum zu gewährleisten, ist die Ausdehnung des Baubereichs angemessen zu erweitern. Dies führt auch zur Aufhebung des Baubereichs.