

Bauen ausserhalb der Bauzonen. Zonenkonformität und (relative) Standortgebundenheit einer Erschliessung ausserhalb des Bauzonengebietes.

Zulässigkeit der Erschliessung eines Bauzonengrundstücks über eine teils ausserhalb des Bauzonengebietes liegende Zufahrt, die zudem teilweise auch als Güterumschlagsanlage der SBB genutzt wird. Relative Standortgebundenheit (Kasusistik).

Art. 22 Abs. 2 lit. a und 24 RPG

BRKE II Nr. 0112 - 0117/2008 vom 17. Juni 2008 in BEZ 2008 Nr. 55

Geplant war eine 6 m breite Zufahrt zu einem Gewerbeareal, welche in Längsrichtung betrachtet auf der einen Seite mit einer Breite von 3 m in der Gewerbezone und auf der andern Seite mit einer Breite von ebenfalls 3 m in der angrenzenden Landwirtschaftszone bzw. auf dem dortigen SBB-Gleisgrundstück liegen sollte. Der Zufahrtsteil in der Gewerbezone bestand bereits in Form eines Weges. Besagter Weg führte ab der übergeordneten Strasse über eine Länge von rund 50 m bis zu einer gemäss Art. 18b ff. EBG genehmigten Güterumschlagsanlage der SBB, welche das Weggrundstück wie auch das angrenzende SBB-Gleisgrundstück und damit sowohl Gewerbezonens- als auch Landwirtschaftszonenland in Anspruch nahm. Insgesamt hätten für die Erschliessung rund 390 m² Landwirtschaftszonenland konsumiert werden sollen, wovon rund 220 m² bereits für die SBB-Güterumschlagsanlage in Anspruch genommen wurden. Die SBB hatten der fraglichen Erschliessung zugestimmt.

Zu prüfen waren Zonenkonformität und Standortgebundenheit der Erschliessung des Gewerbeareals unter besonderer Berücksichtigung der bestehenden SBB-Güterumschlagsanlage.

Aus den Erwägungen:

6.3.1. Der Gemeinderat macht unter Hinweis auf BGr 1A.140/2003 vom 18. März 2004 geltend, die Erschliessungsfläche sei vorliegend möglicherweise vollständig in der Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG situiert.

Wäre dem so, wäre die geplante Erschliessung nicht auf eine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG angewiesen. Die Baudirektion hätte sich diesfalls mit der Feststellung begnügen können, die geplante Erschliessung liege innerhalb der Bauzonen, so dass sie keiner Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedürfe und sich deren Bewilligungsfähigkeit nach kantonalem Recht richte.

6.3.2. Im genannten Bundesgerichtsurteil ging es um die Bewilligung für eine Mobilfunkanlage auf einem Bahnareal der SBB; strittig war, ob dieses zur Bauzone gehörte oder nicht. Im Zonenplan jener Gemeinde waren das Bahnareal wie auch die Gleise und Strassen als weisse Fläche dargestellt und damit keiner Zone zugeordnet. Das Bundesgericht gelangte zum Schluss, es gehe um ein Areal, das dem Bahnbetrieb diene und deshalb grundsätzlich der Eisenbahnhoheit des Bundes und nicht dem kommunalen und kantonalen Planungsrecht unterliege. Dieser Tatsache trage die kommunale Nutzungsplanung Rechnung, wenn sie das Bahnareal weiss

darstelle und es nicht einer bestimmten Nutzung zuordne. Die Nutzung dieses Areals sei nicht unbestimmt; vielmehr sei es auf Grund der eisenbahnrechtlichen Plan genehmigung dem Eisenbahnverkehr gewidmet. Damit sei nicht willkürlich, die Anwendbarkeit von § 56 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern (PBG LU) betreffend das Übrige Gemeindegebiet auf den zu beurteilenden Sachverhalt zu verneinen. Der Verzicht auf eine eigene Planung dieses Gebietes durch die Gemeinde, die ohnehin nur für allfällige bahnbetriebsfremde Nutzungen des Bodens Wirkung entfalten könnte, folge aus der Zuständigkeitsordnung des Eisenbahngesetzes und sei nicht als bewusster Ausschluss des Bahnhofareals aus der umgebenden Bauzone zu verstehen. Das Verwaltungsgericht habe deshalb für die Frage, ob das Areal als Bauzone oder als Nichtbauzone zu betrachten sei, zu Recht nicht allein auf die Darstellung (weisse Fläche) im Zonenplan, sondern auf weitere Kriterien abgestellt, nämlich auf die bereits erfolgte Überbauung des Gebietes zu Zwecken des Bahnbetriebes, seine Lage inmitten von Bauzonen und seine Zuordnung zum Siedlungsgebiet im Richtplan (E. 2).

6.3.3. Das Planungsrecht des Kantons Zürich kennt das «übrige Gebiet» auf der Ebene der kantonalen Richtplanung; nach § 23 lit. g PBG ist im Landschaftsplan das übrige Gebiet mit den Flächen, die keinem andern Gebiet zugeteilt sind, zu bezeichnen. Im kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan ist der Flughafen Kloten als übriges Gebiet ausgeschieden. Demgegenüber werden Bahnareale nicht als übriges Gebiet behandelt. Auf der Ebene der Nutzungsplanung können Bahnareale je nach Nutzung (Bahnhochbauten oder Gleisanlagen) einer Bauzone, einer Freihaltezone oder einer Landwirtschaftszone zugeordnet werden. Vorliegend liegt das Gleisgrundstück sowohl im Abschnitt neben der Gewerbezone wie auch im weiteren Nord-/Südverlauf in der kantonalen Landwirtschaftszone.

Anders als im vorstehend dargelegten Bundesgerichtsentscheid ist demnach vorliegend nicht etwa ein Verzicht auf eine eigene kantonale Planung festzustellen. Die durch die eisenbahnrechtliche Plangenehmigung erfolgte Widmung als Güterumschlagsfläche hat demnach nicht mehr und nicht weniger als eine Überlagerung einer kantonal festgelegten Nutzungszone zur Folge. Die fragliche Fläche dient zwar dem Bahnbetrieb und unterliegt damit zwar der Eisenbahnhoheit des Bundes (Art. 18 EBG); dies aber nur insoweit, als es um die Nutzung zu Bahnzwecken – hier also um den Güterumschlag der SBB – geht. Soweit hingegen betriebsfremde Zwecke wie hier die Erschiessung des Baugrundstückes in Frage stehen, untersteht auch diese Fläche dem kantonalen Planungs- und Baurecht, bildet demzufolge Landwirtschaftszone und liegt somit ausserhalb der Bauzonen (BGE 115 Ib 166 ff., E. 4); dies nicht anders als auch die ausserhalb des Umschlagsplatzes liegende, für die geplante Erschiessung des Baugrundstückes vorgesehene Fläche.

Diese Erschiessung, die in der Landwirtschaftszone unbestrittenermassen nicht zonenkonform ist, da sie ein Vorhaben in der Bauzone erschliessen soll, bedarf demnach einer Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG.

6.4.1. Gemäss Art. 24 RPG kann die Errichtung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie deren Zweckänderung abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG bewilligt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und der Bewilligung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b).

Die Standortgebundenheit kann eine positive oder eine negative sein. Positiv standortgebunden ist eine Baute oder Anlage dann, wenn sie aus technischen oder betrieblichen Gründen oder aber aus Gründen der Bodenbeschaffenheit auf einen bestimmten Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist. Dies trifft z.B. auf Energiegewinnungsanlagen oder auf Bergrestaurants zu. Dabei beurteilen sich die Voraussetzungen nach objektiven Massstäben und nicht nach persönlichen Gründen der Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit. Negative Standortgebundenheit liegt vor, wenn eine Baute oder Anlage auf Grund der von ihr ausgehenden Auswirkungen oder Gefahren oder auch wegen ihres Flächenbedarfs nicht in einer Bauzone realisiert werden kann (z.B. ein Schiessstand, eine Abfalldéponie oder ein Tierheim). Die negative Standortgebundenheit ist allerdings dann zu verneinen, wenn schon das Umweltschutzrecht genügend Möglichkeiten zur Verhinderung übermässiger Störungen bietet.

Eine relative Standortgebundenheit ist ausreichend. Es ist demnach nicht (im Sinne einer absoluten Standortgebundenheit) erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt. Es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber andern Standorten innerhalb einer Bauzone als wesentlich vorteilhafter erscheinen lassen. Subjektive, in der Person des Gesuchstellers liegende Gründe (finanzielle Verhältnisse oder persönliche Zweckmässigkeit) fallen demgegenüber nicht in Betracht. An das Erfordernis der Standortgebundenheit werden in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung strenge Anforderungen gestellt, weil sonst die vom Raumplanungsgesetz bezweckte Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugébiet in Frage gestellt würde (W. Haller/P. Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. A., 1999, Rz. 709 ff. und dortige Hinweise auf die Rechtsprechung).

6.4.2. Die private Rekursgegnerin macht unter Hinweis auf die lokalen Verhältnisse eine relative Standortgebundenheit der geplanten Erschliessung geltend.

Das Bundesgericht hat sich in BGr 1A.49/2006 vom 19. Juli 2006 mit der Frage der Standortgebundenheit einer Zufahrt ausserhalb der Bauzone zu befassen gehabt. Dort ging es um die (talseitige) Erschliessung einer unterirdischen Tiefgarage in der Wohnzone, die über einen der kommunalen Freihaltezone zugewiesenen Landstreifen von 5 m Breite führen sollte, wofür die Baudirektion Kanton Zürich mit der Begründung der Standortgebundenheit eine Ausnahmehewilligung erteilt hatte.

Das Verwaltungsgericht hatte erwogen, nach ständiger Rechtsprechung genüge eine relative Standortgebundenheit. (...) Mit dieser Begründung ging das Verwaltungsgericht davon aus, die strittige talseitige Erschliessung sei (relativ) standortgebunden.

Demgegenüber urteilte das Bundesgericht, besonders wichtige und objektive Gründe, welche den geplanten Standort gegenüber Standorten innerhalb der Bauzonen als erheblich vorteilhafter erscheinen liessen, seien nicht zu erkennen. (...) Damit fehle es an der erforderlichen Standortgebundenheit (E.3).

6.5. Vorliegend ist nicht zu übersehen, dass die geplante Erschliessung ein hohes Mass an Zweckmässigkeit für sich beanspruchen kann. Der dortige Weg ist im fraglichen Abschnitt, eingeschlossen zwischen Bahndamm und Gewerbezone, für

Fussgänger äusserst unattraktiv. Dies gilt umso mehr, als Teile der Wegfläche von der SBB als Umschlagplatz genutzt werden. Sowohl der Verlauf der SBB-Linie wie auch der Umschlagplatz lassen es zweckmässig erscheinen, auch das Baugrundstück dort zu erschliessen. Macht die Rekurrentin geltend, die geplante Zufahrt könnte während des Be- und Entladens der Eisenbahnwagen nicht benützt werden und sei auch aus diesem Grund unzureichend, ist festzustellen, dass es offen ist, wie häufig ein solcher Güterumschlag stattfindet. Zeitweilige Engpässe im Bereiche von Erschliessungen lassen nicht zwingend auf deren Ungenügen schliessen. Dies zeigt sich etwa anhand notorischer Behinderungen von Fussgängern durch Anlieferverkehr oder anhand von zu den Hauptverkehrszeiten überlasteten, aber gemäss den Zugangsnormen durchaus genügend ausgebauten Hauptverkehrsachsen. Im Übrigen hat sich die SBB mit der fraglichen Erschliessung einverstanden erklärt, so dass aus bahnbetrieblicher Sicht der geplanten Erschliessung nichts entgegen steht. Demgegenüber wäre eine Erschliessung auf der Ostseite des Grundstückes faktisch mit erheblichen Nachteilen behaftet. Es würde nicht nur die dortige wesentlich attraktivere Fussgängerverbindung tangiert, sondern die Erschliessung würde auch noch auf der Seite des besiedelten Raumes liegen; die beklagten Immissionen im Wohngebiet würden damit eher noch verstärkt.

Im Lichte der diesbezüglich sehr strengen Rechtsprechung des Bundesgerichtes begründet all dies indes keinesfalls eine relative Standortgebundenheit der geplanten Erschliessung. Im dargelegten Bundesgerichtsentscheid ging es um eine gänzlich befestigte und zudem zu einer Parkieranlage gehörende Fläche von lediglich 30 m² ausserhalb der Bauzonen, während hier eine Fläche von beinahe 400 m² ausserhalb der Bauzonen zu Erschliessungszwecken genutzt werden soll, die nur teilweise zu bahnbetrieblichen Zwecken genutzt wird. Auch in dem vom Bundesgericht beurteilten Fall sprachen nicht unerhebliche Zweckmässigkeitsüberlegungen für die geplante Erschliessung; die vorliegend dargelegten erscheinen kaum gewichtiger. Die von der privaten Rekursgegnerin dargelegten finanziellen Überlegungen sind nur wirtschaftlich, nicht aber auch raumplanerisch relevant. Eine Erschliessung auf der Ostseite wäre wohl teurer, aber nicht unmöglich; die dort stehende Tankstelle der Rekurrierenden (Tankstelle mit grundstücksinterner Funktion) könnte, wenn nicht versetzt (§ 127 Abs. 2 PBG), dann durch eine Inanspruchnahme der dortigen Wegparzelle umfahren werden. Dass nach dem Gesagten einiges für die Einzonung des Landstreifens entlang des Bahndammes spricht, vermag der privaten Rekursgegnerschaft ebenfalls nicht zu helfen. (...)

Die gestützt auf Art. 24 RPG erteilte Ausnahmegewilligung erweist sich damit als rechtswidrig.