

Erw. 4.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 7. April 2005 [VB.2004.00558], Erw. 2.4.2 = ZBl 2005, S. 593 ff.). Eine Koordinationspflicht besteht bei einem derart engen Sachzusammenhang zwischen einer funktionellen Verkehrsanordnung und den dazu notwendigen baulichen Massnahmen, dass diese nicht getrennt und unabhängig voneinander betrachtet werden können, wie dies etwa bei der Einführung einer Tempo-30-Zone verbunden mit baulichen Massnahmen zur Verkehrsberuhigung der Fall ist (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 14. November 2019 [VB.2019.00198], Erw. 4.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 7. April 2005 [VB.2004.00558], Erw. 2.4.2 = ZBl 2005, S. 593 ff.).

Eine solche Koordination hat vorliegend nicht stattgefunden. Eine Tempo-30-Zone wurde bisher nicht angeordnet. Nach Angaben des Gemeinderats habe man wegen der Einwendung gegen das Bauprojekt "das separate Verfahren der Verkehrsanordnung bewusst gedrosselt". Dieses Vorgehen ist mit dem Koordinationsgebot nicht vereinbar. Die Beschwerde erweist sich schon aus diesem Grund als begründet. Das (Strassen-)Bauprojekt wird mit dem Verfahren betreffend Einführung einer Tempo-30-Zone abzustimmen und die Verfahren werden im Sinne von Art. 25a RPG zu koordinieren sein.

27 Allgemeine Nutzungsplanung

Bedeutung der Verdichtung bei der inneren Siedlungsentwicklung

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 5. November 2020, in Sachen A. AG gegen Stadt B. (WBE.2020.26).

Aus den Erwägungen

2.4.

Gemäss dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 RPG sind die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (lit. a^{bis}). Damit wurde im Interesse der Verdichtung innerhalb der Bauzonen ein besonderer Akzent auf die Nutzung brachliegender oder noch ungenügend genutzter Flächen gelegt (vgl. Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, 10.019, in: BBl 2010 1065).

Die Planungsgrundsätze umschreiben inhaltliche Gesichtspunkte, nach denen die Behörden bei der Handhabung von Entscheidungsspielräumen zu verfahren haben (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 3 N 3). Insoweit stellen sie für die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden ein Prüfprogramm dar und geben verbindliche Wertungsgesichtspunkte vor, denen bei Planungsentscheidungen Rechnung zu tragen ist (vgl. ROMAN SIEBER, Die bauliche Verdichtung aus rechtlicher Sicht, Freiburg 1996, S. 55; BGE 112 Ia 65, Erw. 4). Neben dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG bringen die Zielbestimmungen von Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und lit. b RPG zum Ausdruck, dass von der Raumplanung Beiträge zur Siedlungsverdichtung erwartet werden (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., Art. 1 N 31 und Art. 3 N 68).

2.5.

Der Richtplan legt im Bereich Siedlung fest (Art. 8a Abs. 1 RPG), wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (lit. c) und wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird (lit. e). Diese Vorschrift wurde mit der Gesetzesänderung vom 15. Juni 2012 ins Raumplanungsgesetz eingefügt und ist seit 1. Mai 2014 in Kraft (vgl. AS 2014 899). Die Revision legte das Schwergewicht auf den Richtplan als zentrales Koordinations- und Steuerungsinstrument der Kantone. Er beinhaltet u.a. Strategien, um

eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und damit eine haushälterische Bodennutzung zu bewirken (vgl. BBl 2010 1056). Mit Art. 8a RPG werden den Kantonen Richtplanvorgaben im Bereich Siedlung gemacht. Gefordert ist eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen, mit der qualitative Mehrwerte geschaffen werden können (vgl. BBl 2010 1070).

Kapitel S 1.1 des aargauischen Richtplans (Siedlungsqualität und innere Siedlungsentwicklung) legt das Gewicht auf den haushälterischen Umgang mit dem Boden. Bezug genommen wird insbesondere auf § 13 Abs. 2^{bis} BauG (Förderung der inneren Siedlungsentwicklung und der Siedlungsqualität im Rahmen der Planungspflicht). Verlangt wird, den Grad der Verdichtung auf die Quartierstrukturen anzupassen. Entsprechend enthält das Richtplankapitel die Planungsanweisung, dass die Gemeinden mit der Nutzungsplanung für eine gute Siedlungsqualität sorgen, die Nutzungsreserven im Bestand ausschöpfen und das Verdichtungspotential ausnützen, unter Einhaltung der quartierspezifischen Qualitäten (1.1). Richtplankapitel S 1.2 (Siedlungsgebiet) enthält Planungsanweisungen zur Innenentwicklung. Danach zeigen die Gemeinden Schritte auf, wie im Richtplanhorizont bis 2040 Mindestdichten erreicht werden. Sie gestalten ihre Zonenpläne und Nutzungsordnungen sowie die Erschliessungsprogramme grundsätzlich so, dass in urbanen Entwicklungsräumen in überbauten Wohn- und Mischzonen eine Mindestdichte von 70 E/ha erreicht werden kann (2.1).

2.6.

Mit § 13 Abs. 2^{bis} und § 46 BauG bestehen kantonalgesetzliche Vorgaben zur Verdichtung im Rahmen der inneren Siedlungsentwicklung: Die Gemeinden zeigen auf, wie sie die innere Siedlungsentwicklung und die Siedlungsqualität fördern und wie die Siedlungsentwicklung auf die vorhandenen oder noch zu schaffenden Kapazitäten des Verkehrsnetzes abgestimmt ist (§ 13 Abs. 2^{bis} BauG). Damit wurde die Verdichtung als allgemeines Erfordernis der Planungspflicht in § 13 BauG integriert (vgl. CHRISTIAN HÄUPTLI, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 13 N 60). Gemäss § 46 BauG fördern die Gemeinden eine verdichtete

Bauweise, die Schliessung von Baulücken sowie die vollständige Ausnutzung bestehender Gebäude. Damit soll insgesamt die dichte Bauweise gefördert und dadurch die Nutzung erhöht werden, so dass eine flächensparende Bebauung entsteht (vgl. HÄUPTLI, a.a.O., § 46 N 5 f.). Es handelt sich hierbei um eine blossе Programmbestimmung für die Gemeinden (vgl. VGE vom 6. November 1995 [WBE.1994.265], Erw. II/2c).

2.7.

2.7.1.

Räumliche Leitbilder sind informelle Planungsinstrumente. Als Koordinationsinstrument erlauben sie mitunter, räumliche Konflikte frühzeitig zu erkennen. Bezüglich der Innenentwicklung, im Speziellen der Verdichtung, können sie helfen, längerfristige Entwicklungen zu veranschaulichen (vgl. HEIDI HAAG, Räumliches Leitbild, Ortsentwicklung aktiv steuern, in: Inforaum – Magazin für Raumentwicklung, September 3/2019 [Espace Suisse], S. 9). Gestützt auf das Raumentwicklungsleitbild (REL) bezeichnete die Stadt B. Umnutzungs- und Transformationsgebiete (...). Bei den Umnutzungs- und Transformationsgebieten handelt es sich nach Darstellung der Stadt um sehr gut erschlossene Gebiete, die das Stadtzentrum auf der Südseite der C. um den Bahnhof und nach Osten erweitern und die D. als "kleine Stadt in der Stadt" verdichten.

2.7.2.

Das A.-Areal wird von der Stadt B. nicht als Umnutzungs- und Transformationsgebiet betrachtet. Entsprechend ist nicht beabsichtigt, die Ausnützung sehr stark zu erhöhen. Zur Veranschaulichung möglicher Entwicklungen überbauter Gebiete kann die Arbeitshilfe Innenentwicklung des Kantons Thurgau herangezogen werden. Danach werden bebaute Gebiete entweder durch *Erhalten*, *Erneuern*, *Weiterentwickeln* oder *Umstrukturieren* entwickelt. *Erhalten* bedeutet, dass eine Entwicklung im Bestand stattfindet durch geringfügige Anpassung der Baustruktur. Bei der *Erneuerung* wird die Innenentwicklung durch eine massvolle Veränderung an der Baustruktur im Rahmen der bestehenden Siedlungsstruktur umgesetzt; Entwicklungsreserven werden dabei möglichst ausgenutzt. Im Rahmen der *Weiterentwicklung* wird die

Innenentwicklung durch eine Veränderung an der Baustruktur unter Berücksichtigung und teilweise auch Veränderung der Siedlungsstruktur vorangetrieben; dabei werden Entwicklungsreserven ausgenutzt oder das Nutzungsmass erhöht. Bei der *Umstrukturierung* findet die Innenentwicklung über einen Ersatz bestehender Baustrukturen und eine Transformation der Siedlungsstruktur statt; dabei wird das Nutzungsmass stark erhöht (vgl. SAMUEL KISSLING, Trends in der kantonalen Richtplanung, in: R & U, September 3/2017 [VLP-ASPAN], S. 32 f.). Die Zonierung des A.-Areals entspricht – unter Einbezug des Einwendungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahrens – einer Weiterentwicklung mit Erhöhung des Nutzungsmasses.

Mit einer maximalen Ausnutzungsziffer von 1.25 bzw. – je nach erweiterter Nutzung aufgrund einer Gestaltungsplanung – von 1.75 ist eine adäquate Gebietsentwicklung des A.-Areals möglich. Für eine qualitätsvolle Innenentwicklung mit häuslicher Bodennutzung ist nicht lediglich die bauliche Dichte entscheidend, sondern insbesondere auch die Nutzungsdichte (z.B. Anzahl Einwohner und Beschäftigte pro ha; vgl. ANDREAS SCHNEIDER, IRAP-Kompass Innenentwicklung, in: R & U, Februar 1/2017 [VLP-ASPAN], S. 21). Es würde auch zu kurz greifen, die Entwicklungsmöglichkeiten des A.-Areals auf dessen Nutzungsmass zu reduzieren. Unter einer hochwertigen Verdichtung wird die Schaffung kompakter Siedlungen mit Lebens- und Wohnqualität verstanden. In diesem Sinne ist eine hochwertige Verdichtung ein Element der Siedlungsqualität (vgl. ANNEMARIE STRAUMANN, Siedlungen hochwertig verdichten, in: R & U, September 3/2015 [VLP-ASPAN], S. 5). Nach dem Planungsbericht soll das A.-Areal mit Geschäfts-, Gewerbe- und Wohnbauten weiterentwickelt werden, wobei Arbeitsaktivitäten (einschliesslich Dienstleistungs- und Gastwirtschaftsbetriebe, Bildung, Sport und Freizeit) sowie kulturelle Nutzungen im Vordergrund stehen. Mit der Vernetzung von Wohnen, Arbeiten und weiteren Alltagsinfrastrukturen ist die Zonierung geeignet, einen Beitrag zu einer höheren "funktionalen und sozialen Dichte" zu leisten (vgl. SCHNEIDER, a.a.O., S. 21).

2.7.3.

Weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht verschaffen der Beschwerdeführerin einen Anspruch darauf, dass ihr Areal als Transformations- und Umnutzungsgebiet zoniert bzw. das dortige Nutzungsmass stark erhöht wird. § 46 BauG bestimmt, dass die Gemeinden eine verdichtete Bauweise fördern. Mit der fehlenden Verpflichtung brachte der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass wo möglich verdichtet werden soll, Verdichtung aber nicht überall angebracht ist (vgl. HÄUPTLI, a.a.O., § 46 N 11 mit Hinweis). Im Planungsverfahren sind alle Interessen einzubeziehen, zu werten und mit dem Verdichtungsziel abzugleichen und daraus Ort und Art der Verdichtung in einem Gebiet festzulegen (vgl. MEINRAD HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, in: R & U, November 4/2016 [VLP-ASPAN], S. 21).

2.7.4. (...)

2.7.5.

Was die Mindestdichten im Richtplankapitel S 1.2 anbelangt, hat die Genehmigungsbehörde erwogen, die Stadt B. rechne in den Wohn- und Mischzonen bis 2030 mit einer Steigerung der Einwohnerdichte auf gut 67 E/ha. Dieser Entwicklungspfad sei richtplankonform. In der Tat kann damit den Vorgaben des Richtplans entsprochen werden. Danach zeigen die Gemeinden Schritte auf, wie unter anderem ein Zielwert von 70 E/ha in urbanen Entwicklungsräumen bis 2040 erreicht werden kann. Dabei handelt es sich, wie der abschliessende Vorprüfungsbericht zu Recht ausführt, um einen kontinuierlichen Prozess. Der Planungshorizont für Nutzungspläne von üblicherweise 15 Jahren erlaubt es, im Rahmen einer künftigen Revision das Richtplanziel erneut zu überprüfen und gegebenenfalls weiteren Verdichtungsbedarf umzusetzen. Aus der Zielvorgabe des Richtplans lässt sich mithin nicht ableiten, dass ein bestimmtes Gebiet in Wohn- und Mischzonen einer Aufzonung bedarf. Die Einwohnerdichte berechnet sich anhand der Anzahl Einwohner innerhalb der Wohn- und Mischzonen pro ha Bruttozonenfläche der überbauten Wohn- und Mischzonen. Damit beziehen sich die Richtplanbeschlüsse zur Innenentwicklung nicht auf einzelne Gebiete einer Gemeinde, was die Beschwerdeführerin in der Replik im Ergebnis einräumt.

28 Mehrwertabgabe; Informationspflicht (§ 28 Abs. 1 BauG)

Im Mehrwertabgabeverfahren kommt der Informationspflicht gemäss § 28b Abs. 1 BauG die Bedeutung einer Ordnungsvorschrift zu. Um eine Gültigkeitsvorschrift handelt es sich nicht. Eine Verletzung bzw. Missachtung der Bestimmung führt nicht zur Verwirkung der Mehrwertabgabe.

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 18. November 2020, in Sachen A. AG gegen Einwohnergemeinde X. sowie Regierungsrat (Beigeladener) (WBE.2020.154).

Aus den Erwägungen

2.

2.1.

Aufgrund der Einzonung einer Teilfläche von 4'755 m² der Parzelle Nr. 129 von der Grünzone in die Wohnzone W3 wurde eine Mehrwertabgabe in der Höhe von Fr. 166'425.00 verfügt. Umstritten ist, ob die Festsetzung dieser Mehrwertabgabe gerechtfertigt oder ob eine allfällige Mehrwertabgabe verwirkt ist. Es geht um die Frage, welche Folgen eine Verletzung bzw. Nichtbeachtung der in § 28b Abs. 1 Satz 1 BauG festgehaltenen Informationspflicht zeitigt.

2.2. (...)

2.3.

2.3.1.

Gemäss § 28b Abs. 1 BauG orientiert der Gemeinderat aufgrund von Schätzungen durch das kantonale Steueramt bei der öffentlichen Auflage des Nutzungsplanentwurfs über die voraussichtliche Höhe der Abgabe. Er erlässt eine Verfügung über die definitive Höhe, sobald der Nutzungsplan genehmigt und anwendbar ist. Massgeblich für die Festlegung der Höhe der Abgabe