

# TG\_GERICHTE TVR-2012-14 vom 1. Januar 2012

TG Obergericht, 2012-01-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/tg\\_gerichte\\_TVR-2012-14](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/tg_gerichte_TVR-2012-14)

FR: TG\_GERICHTE TVR-2012-14 du 1 janvier 2012

IT: TG\_GERICHTE TVR-2012-14 del 1 gennaio 2012

## Erwägungen

### E. 1

Der - behördenverbindliche - Richtplan ist lediglich ein Planungsinstrument, das aufzeigt, in welche Richtung sich ein Gebiet entwickeln könnte oder sollte. Die Richtplanung verpflichtet die Behörden jedoch nicht, die fraglichen Parzellen auch tatsächlich einzuzonen. Daran ändern die entsprechenden Textpassagen im Textteil zum kommunalen Richtplan bzw. im Planungsbericht nichts (E. 3).

### E. 2

Die Ausgangslage präsentiert sich vorliegend wie folgt: Gemäss dem bisherigen Richtplan der Gemeinde T sowie auch dem nach wie vor gültigen kantonalen Richtplan zählt derjenige Teil der Parzelle der Beschwerdeführer, der bereits weitgehend überbaut ist (ohne Remise), noch zum Siedlungsgebiet. Dies ist unbestritten. Im Textteil zum kommunalen Richtplan vom 3. Juli 2001 heisst es unter Ziffer 2.4.2, Richtplaninhalt, als Erweiterung des Baugebietes sei als Dorfgebiet unter anderem die Parzelle Nr. 461 vorgesehen. Im Planungsbericht zur Revision der Ortsplanung vom Juli 1998, revidiert im Mai 2001, wird zudem unter Ziff. 8.1 ausgeführt was folgt: «Die Erweiterung des Dorfgebietes an der X-Strasse (Teilparzelle Nr. 461) umfasst eine bereits heute nur noch teilweise landwirtschaftlich genutzte Liegenschaft. Darin sind heute auch ein Architekturbüro, ein Transportgewerbebetrieb und Wohnungen untergebracht. Diese Nutzungen sind in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform. Die Fläche ist bereits vollständig erschlossen und bis auf eine kleine Reserve für die Erstellung einer geplanten Remise weitgehend überbaut.» Unter Ziff. 10 heisst es zudem: «Hingegen sollen die Baugebietserweiterungen auf Parzelle Nr. 461 [â] nach Genehmigung des Richtplanes angegangen werden.» Im Rahmen der revidierten und hier angefochtenen Ortsplanung wurde der entsprechende Teil der Parzelle Nr. 461 nicht in den Zonenplan aufgenommen und im kommunalen Richtplan ist der Teil der Parzelle auch nicht mehr als Siedlungsgebiet markiert. Auch im Textteil zum Richtplan wird eine entsprechende Passage zur Einzonung der Parzelle Nr. 461 nicht mehr erwähnt. Dasselbe gilt für den Planungsbericht. Zu prüfen ist demnach, ob die Beschwerdeführer aus den bisherigen Richtplaninhalten einen Anspruch auf Einzonung herleiten können.

### E. 3.1

Laut Art. 6 RPG bestimmen die Kantone für die Erstellung ihrer Richtpläne in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet entwickeln soll. Sie stellen fest, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen und geben Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung (Abs. 1, Abs. 2 lit. b, Abs. 3 lit. a). Richtpläne sind für die Behörden verbindlich. Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die

Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst. Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet (Art. 9 RPG). Gemäss Art. 10 PBG (in der bis 31. Dezember 2012 gültigen Fassung) koordinieren Richtpläne in der Ortsplanung die raumwirksamen Tätigkeiten. Sie legen als Planungsziel insbesondere die künftige Nutzung des Gemeindegebietes sowie die vorgesehene Erschliessung fest. Die Richtpläne sind Grundlage für die übrigen Planungsmassnahmen der Gemeinde. Sie sind behördenverbindlich und haben keine eigentumsbeschränkende Wirkung.

### E. 3.2

Die Richtpläne haben Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung zu geben. Das Siedlungsgebiet soll knapp gehalten werden. Grundsätzlich soll, mit Blick auf Art. 15 RPG, als Siedlungsgebiet nur Land vorgesehen werden, das sich zur Besiedlung eignet und bereits weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren bebaut und erschlossen wird. Wegleitend ist durchaus der Grundgedanke einer «konzentrierten Dezentralisation», der im RPG klar festgehalten ist, besonders in Art. 1 Abs. 2 lit. c («angemessene Dezentralisation der Besiedlung») und Art. 3 Abs. 3 («die Siedlungen sind in ihrer Ausdehnung zu begrenzen»); Häfner, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 123 f.). Die Richtpläne sind mittelbar verbindlich, nämlich für Behörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie für öffentlich-rechtliche Körperschaften und private Organisationen, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind (Art. 9 Abs. 1 RPG; Häfner, a.a.O., S. 130). Die Inhalte des Richtplans sind aber nur von einstweiliger Beständigkeit, weil der Richtplan angepasst werden kann, sobald sich die Verhältnisse ändern, sobald sich neue Aufgaben stellen oder sobald eine gesamthaft bessere Lösung möglich wird (Art. 9 Abs. 2 RPG; Häfner, a.a.O., S. 31). Der Richtplan trifft jedoch keine für die Grundeigentümer verbindlichen Festlegungen, weder unmittelbar noch mittelbar. Unmittelbar nicht, weil der Richtplan der förmlichen Umsetzung im Akte der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung bedarf, um seine Inhalte gegenüber Privaten rechtlich wirksam werden zu lassen. Auch eine mittelbare Bindung Privater findet nicht statt, denn die rechtlich, sachlich und zeitlich beschränkte Wirkkraft der Behördenverbindlichkeit erlaubt nicht, raumwirksame Tätigkeiten als abgeleitet «Folge» des Richtplans zu verstehen (Häfner, a.a.O., S. 134).

### E. 3.3

Aus dem soeben Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdeführer aufgrund älterer Richtpläne grundsätzlich keine direkten Rechtsansprüche auf Einzonung ihrer Parzelle bzw. Teilen davon ableiten können. Der Richtplan ist lediglich ein Planungsinstrument, das aufzeigt, in welche Richtung sich ein Gebiet entwickeln könnte oder sollte. Eigentümerverbindlich wird erst die Nutzungsplanung. Die Richtplanung verpflichtet die Behörden jedoch nicht, die fraglichen Parzellen dann auch tatsächlich einzuzonen. Daran ändern die entsprechenden Textpassagen im Textteil zum kommunalen Richtplan bzw. im Planungsbericht nichts. Insbesondere dem Planungsbericht vom Juli 1998 (revidiert im Mai 2001) kann jedoch eine gewisse Empfehlung an die Gemeinde, den entsprechenden Teil der Parzelle Nr. 461 einzuzonen, nicht abgesprochen werden. Wie es sich damit verhält, bleibt noch zu prüfen. An dieser Stelle sei lediglich festgehalten, dass sich die Beschwerdeführer nicht direkt auf den Richtplan berufen können und auch nicht geltend machen können, sie hätten darauf vertraut, zumal die

Beschwerdeführer nicht darlegen, inwiefern sie darauf vertraut haben. Um aus dem Vertrauensschutz Rechte ableiten zu können, bedurfte es nebst anderer Voraussetzungen einer nachteiligen Disposition, die im Hinblick auf das Vertrauen getätigt wurde, was vorliegend weder nachgewiesen noch behauptet ist (vgl. hierzu Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/ St. Gallen 2010, N. 686 ff.).

#### **E. 4**

Auch wenn die Beschwerdeführer aus der Tatsache, dass in früheren Richtplänen die Einzonung ihrer Parzelle vorgesehen war, nichts direkt zu ihren Gunsten ableiten können, so bedeutet dies nicht, dass die Einzonung der Gebäudeteile der Beschwerdeführer vorliegend nicht unter einem ganz anderen Aspekt geprüft werden muss.

##### **E. 4.1**

Die Rechtsprechung anerkennt, dass Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung zu bringen und aus diesem Grund Nutzungspläne zu ändern und anzupassen sind (BGE 121 I 245 E. 6b). Art. 15 Abs. 1 RPG verlangt, dass die Bauzonen das Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benützt und erschlossen wird.

Landwirtschaftszonen hingegen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauung weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen das Land, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benützt wird oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll. Zonenkonform sind Bauten und Anlagen, die zur wirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nützlich sind (Art. 16a Abs. 1 RPG).

##### **E. 4.2**

Art. 15 RPG richtet sich an die für die Nutzungsplanung zuständigen Behörden von Kantonen und Gemeinden und gibt ihnen die für die Festsetzung der Bauzonen massgebenden Kriterien vor (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 15 N. 4). Art. 15 RPG ist in dem Sinne justizabel, als sich die von einer Zonenplanänderung betroffenen Eigentümer im Planbeschwerdeverfahren darauf berufen können; im Verfahren vor Bundesgericht können sie wegen Verletzung der Eigentumsgarantie vorbringen, ihre Grundstücke hätten gemäss Art. 15 RPG der Bauzone zugewiesen werden müssen (Urteil des Bundesgerichts 1P.343 bis 346 / 2002 vom 16. Januar 2003). Allerdings vermittelt Art. 15 RPG grundsätzlich keinen Anspruch auf Einzonung, noch lässt sich daraus das Recht ableiten, dass Land im Rahmen einer revidierten Nutzungsplanung in der Bauzone verbleibt. Es liegt auf der Hand, dass auch Agglomerationsgebiete, wo praktisch immer ein Bedürfnis nach mehr Bauland besteht, irgendwo abgegrenzt werden müssen. Bei der Festsetzung von Bauzonen ist nicht allein der Begriffsumschreibung von Art. 15 RPG zu folgen. Vielmehr sind alle im positiven Recht normierten Ziele und Grundsätze, wozu insbesondere auch jene von Art. 1 und 3 RPG gehören, optimal zu berücksichtigen sowie alle Interessen, öffentliche und private, zu beachten und gegeneinander abzuwägen. In diesem Sinne enthält Art. 15 RPG zur Bestimmung des Begriffs der Bauzone keine absoluten Kriterien, sondern - wie

die Planungsgrundsätze von Art. 1 und 3 RPG - Zielvorstellungen, Wertungshilfen und Entscheidungskriterien, die bei der Schaffung und Revision von Nutzungsplänen zu berücksichtigenden und gegeneinander abzuwägen sind. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts gehört Land, das die gesetzlichen Kriterien von Art. 15 RPG erfüllt, prinzipiell in eine Bauzone, sofern es nicht als Folge der Abwägung aller für die Raumplanung massgebenden Zielsetzungen, insbesondere aus ortsplannerischen Erwägungen, ganz oder teilweise der Nichtbauzone zuzuweisen ist (BGE 121 I 188; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15, N. 8). Ein Kriterium, wann Land in eine Bauzone aufzunehmen ist, ist dasjenige der weitgehenden Überbauung. Dieses Kriterium trägt einen absoluten und auch einen relativen Charakter. So ist Land, auf dem weit und breit keine Bauten stehen, keineswegs "weitgehend überbaut". Wo hingegen ein Gebiet mehr oder weniger besiedelt ist, nimmt das Kriterium der weitgehenden Überbauung einen relativen Charakter ein, indem es in seinem Gehalt durch Bau- und Nichtbauinteressen mitbestimmt wird. Das Erfordernis der "weitgehenden Überbauung" will den Kernbestand der Bauzone bezeichnen. Es gilt als Ausdruck des sich bereits aus Art. 1 Abs. 1 Satz 2 RPG ableitbaren Konzentrationsprinzips. In diesem Sinne geht Art. 15 lit. a RPG vom Grundsatz aus, dass Bauzonen grundsätzlich am bestehenden Zustand anknüpfen sollen, das heisst an den vorhandenen Bauten und deren Nutzungsmöglichkeiten, der bereits erstellten Infrastruktur, den rechtskräftigen privaten und öffentlichen Planungen oder der bisherigen Tätigkeit. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff der "weitgehenden Überbauung" eng zu verstehen und deckt sich mit jenem in Art. 36 Abs. 3 RPG. Er umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken innerhalb dieses Bereiches, nicht aber peripher gelegene Gebiete, unüberbaute Flächen ohne Siedlungszusammenhang sowie grössere unüberbaute Flächen im besiedelten Gebiet (Urteil des Bundesgerichts 1A.21/2004 vom 24. August 2004, E. 3.7.1, Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 15 N. 21).

#### **E. 4.3.1**

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführer auf ihrer Parzelle seit vielen Jahren nebst dem landwirtschaftlichen Betrieb auch noch ein Transportunternehmen sowie ein Architekturbüro betreiben und dass dort Wohnungen vermietet werden. Am Augenschein war auch ersichtlich, dass ein Teil der Gebäude nach wie vor landwirtschaftlich genutzt wird. Der Hof der Beschwerdeführer liegt zwar peripher, doch kann - als Ergebnis des Augenscheins - gesagt werden, dass die Gebäude immer noch zum eigentlichen Siedlungsbereich der Gemeinde T gehören. Es existieren keine Baulücken als Zwischenraum. Die nicht landwirtschaftliche Nutzung in den drei Gebäuden ist ganz erheblich. Die Gebäude sind bereits vollständig erschlossen, in jeder Hinsicht. Dies wurde offensichtlich bereits in den Jahren 1998 erkannt, was sowohl im Richtplan der Gemeinde mit dazugehörigem Textteil als auch im Planungsbericht zur Richtplanung Niederschlag fand. Daher ist es für das Gericht nicht nachvollziehbar, dass der Aufforderung im Planungsbericht 1998/2001, die Parzellen einer geeigneten Bauzone zuzuführen, nicht schon längst nachgelebt wurde. Den Beschwerdeführern kann auch nicht vorgeworfen werden, sie hätten in der Zwischenzeit die Einzonung selbst nie verlangt, denn der Richtplan, der nur, aber immerhin, für die Behörden verbindlich ist, kündigte die Einzonung als Aufgabe der Gemeinde bereits ganz konkret an. Letztlich ist doch zu bemerken, dass im Rahmen der Richtplanung in der Regel zwar keine parzellenscharfen Aussagen getroffen werden. Wird dies trotzdem getan, so darf die Behörde von ihrem Auftrag nur abweichen, wenn sie darlegen kann, dass sich die

Verhältnisse in der Zwischenzeit wesentlich geändert haben, so dass ein Abweichen vom ursprünglichen, konkret formulierten Ziel geboten erscheint. Zwar hat der Vertreter der Gemeinde am Augenschein dargelegt, der zitierte Passus im Planungsbericht 1998 sei aufgenommen worden, weil man davon ausgegangen sei, der Landwirtschaftsbetrieb werde in naher Zukunft aufgegeben. Diese Behauptung ist aber durch nichts belegt und findet in den Akten keine Stütze. Die Situation hat sich seit 1998 im Grunde genommen nicht wesentlich verändert. Wie bereits damals werden auch heute nebst der Landwirtschaft zwei nichtlandwirtschaftliche Gewerbe betrieben. Unwidersprochen blieben zudem die Ausführungen der Beschwerdeführer, dass sich auf der Parzelle Nr. 461 bereits seit 1869 nebst der Landwirtschaft auch ein nichtlandwirtschaftliches Gewerbe befunden hat, seit 1972 sogar zwei. Die Verhältnisse entwickelten sich demnach seit längerem in Richtung nichtlandwirtschaftliches Gewerbe. Mit der Erwähnung im Planungsbericht von 1998 bzw. im entsprechenden Richtplan sollten gerade Planung und Wirklichkeit in Übereinstimmung gebracht werden.

#### **E. 4.3.2**

Im vorinstanzlichen Entscheid wird ausgeführt, eine Einzonung komme schon deshalb nicht in Frage, weil die Bauzone der Gemeinde T bereits überdimensioniert sei und gemäss Art. 15 RPG nur dasjenige Land eingezont werden dürfe, das die Gemeinde in den nächsten 15 Jahren voraussichtlich benötigen wird. Eine zusätzliche Erweiterung des Baugebiets sei daher nicht angezeigt. Diese Überlegung wäre dann richtig, wenn es vorliegend um unüberbautes Land ginge. Das ist aber gerade nicht der Fall. Es geht um die Einzonung von Teilen einer bereits überbauten, dem Siedlungsbereich der Gemeinde zugehörigen Parzelle, die zu einem erheblichen Teil nicht landwirtschaftlich genutzt wird. Deshalb kann auch nicht gesagt werden, eine solche Einzonung laufe der Planung der Gemeinde, die Ausdehnung des Siedlungsgebiets im Süden zu stoppen, zuwider. Die Beschwerdeführer verlangen lediglich, dass der zum Siedlungsbereich gehörende Teil der Parzelle Nr. 461, der bereits überbaut ist und gemäss immer noch gültigem Richtplan zum Siedlungsgebiet gehört, eingezont wird. Der Augenschein hat gezeigt, dass die drei fraglichen Gebäude zweifellos zum weitgehend überbauten Gebiet im Sinne von Art. 15 RPG gehören, weshalb sie von der Gemeinde T zwingend einer Bauzone zuzuweisen gewesen wären. Die Beschwerde wird deshalb in dem Sinne gutgeheissen, als die Sache an die Gemeinde T zurückgewiesen wird, damit der Teil der Parzelle Nr. 461, auf dem sich die drei in Frage stehenden Gebäude (ohne Remise, die gemäss Richtplan im Nichtsiedlungsgebiet steht) befinden, einer geeigneten Bauzone zugeführt werden.  
Entscheid vom 5. September 2012 ×

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.