

ZH_BAUREKURSGERICHT BRKE II Nr. 0029/2006 vom 7. Februar 2006

ZH Baurekursgericht, 2006-02-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRKE II Nr. 0029_2006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRKE%20II%20Nr.%200029_2006)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRKE II Nr. 0029/2006 du 7 février 2006

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRKE II Nr. 0029/2006 del 7 febbraio 2006

Volltext

BRKE II Nrn. 0029/2006 und 0030/2006 vom 7. Februar 2006 in BEZ 2006 Nr. 63 (bestätigt mit VB.2006.00133 vom 16. November 2006; der Verwaltungsgerichtsentscheid wurde mit BGE 1A.19/2007 vom 2. April 2008 aufgehoben.) Aus den Erwägungen: 5.1. Die streitbetroffene Erholungszone erfasst ein Gebiet von gut 60 ha (...). Die Erholungszone ist für die Erstellung eines 18 Loch-Golfplatzes (...) ausgeschieden worden, welche Anlage unter Einbezug der bereits bestehenden Driving-Range C im Norden des besagten Gebietes erstellt werden soll. Das Gebiet liegt gemäss dem kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan vom 31. Januar 1995, teilrevidiert am 2. April 2001, im Landwirtschaftsgebiet und zugleich im Bereich des Sachplans Fruchtfolgeflächen. Bis zur Festsetzung des Erholungsgebietes Typ C am 8. Januar 2003 war das Gebiet gemäss regionalen Siedlungs- und Landschaftsplan dem Landschaftsförderungsgebiet zugewiesen (RRB Nr. 1251/1998). Im Plan der regionalen und kantonalen Nutzungszonen der beiden in Rede stehenden Gemeinden gehörte das Gebiet bis zur Festsetzung der strittigen Erholungszone der Landwirtschaftszone an. 5.2. Von den Erholungszonenvorschriften (zitiert gemäss der revidierten Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Y, nachfolgend revBZO) beschlagen zunächst deren zwei die Nutzung von Teilbereichen (Ziffer 1.2 revBZO): Im Bereich Infrastruktur nördlich entlang der M-Strasse sind die für den Golfbetrieb notwendigen Parkplätze, Bauten und Anlagen sowie maximal zwei Wohnungen zulässig. Der «landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetrieb mit Gartenbau und Pferdehaltung» darf im bisherigen Ausmass weiter bestehen. In Bereich Gartenbau (entlang der F-Strasse) dürfen das bestehende Wohnhaus in seinem bisherigen Volumen zu Wohnzwecken und die bestehenden Werk- und Lagerplätze sowie die Baumschule/Gartenanlage für einen Gartenbaubetrieb genutzt werden. Eine Umnutzung des bestehenden Ökonomiegebäudes für Werkstätten und Lager sowie die Erstellung zusätzlicher Bauten und Anlagen für den Golfplatz sind zulässig. Alsdann ist in Ziffer 1.3 revBZO die Ausscheidung von Naturschutzflächen vorgesehen: Ein Drittel der für das Golfspiel genutzten Fläche ist naturnah zu gestalten. Diese Fläche kann auch östlich oder westlich angrenzend an die Erholungszone Golf zu liegen kommen. Ziffer 2 revBZO befasst sich mit den Verkehrsverhältnissen, nämlich mit der Zufahrt zum Erholungsgebiet (Ziffer 2.1) und der Benutzung verschiedener zur Erholungszone gehörender Wege und Strassen. Der Weg westlich des F-Grabens gilt als Reitweg, jener östlich des F-Grabens als regionaler Radweg. Die M-

- 2 - Strasse muss weiterhin uneingeschränkt als Fuss- und Wanderweg genutzt werden können (Ziffer 2.21). Der Golfplatz ist so anzulegen, dass diese Wege jederzeit ungefährdet ihrer Zweckbestimmung entsprechend genutzt werden können (Ziffer 2.22). Nach Ziffer 3 revBZO gilt in der ganzen Erholungszone Golf die Empfindlichkeitsstufe III. Unter

dem Titel «Gestaltung» (Ziffer 4 revBZO) wird nebst der Erhaltung einer möglichst offenen, weiten Landschaft verlangt, dass Terrainveränderungen auf ein Minimum zu beschränkt sind. Die langfristige Fruchtbarkeit des Bodens muss sichergestellt werden. Die naturnah gestalteten Flächen sind möglichst zusammenzufassen. Zwischen dem Wald im Westen und den Ziegelweihern im Osten ist ein Ver- netzungskorridor zu schaffen. Schliesslich ist die Funktionstüchtigkeit der bestehen- den Entwässerungsanlagen zu erhalten (Ziffer 4.1-4.5 revBZO). Ziffer 4.6 revBZO verlangt die Festsetzung eines privaten Gestaltungsplanes als Grundlage für das Bauprojekt. Im Rahmen dieses Gestaltungsplanes sind im Einzel- nen festzulegen: Detaillierte Nutzungs-, Gestaltungs- und Massvorschriften für alle Bauten und Anlagen, eingeschlossen die für den Golfbetrieb notwendigen Kleinbau- ten; die Detailgestaltung der ganzen Erholungszone (Terraingestaltung und Bepflan- zung); die öffentlich zugänglichen Wege und deren Gestaltung; die Zahl der zulässi- gen Parkplätze auf der Grundlage eines Bedarfsnachweises und schliesslich die Grundsätze für den Betrieb und den Unterhalt der ganzen Anlage. Für den Gestal- tungsplan ist vor der Festsetzung ein öffentliches Mitwirkungsverfahren durchzufüh- ren. Zuständig zur Festsetzung des Gestaltungsplanes sind die Gemeinderäte der betroffenen Gemeinden. 6.1. Raumplanung zielt auf eine haushälterische sowie landschafts- und um- weltschonende Ordnung der Bodennutzung ab. Im Zentrum der haushälterischen Bodennutzung steht die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Die Erstellung von Bauten und Anlagen ist grundsätzlich auf Bauzonen zu beschränken. In den Nicht- bauzonen sind bauliche Tätigkeiten nur zuzulassen, soweit sie dem nichtbaulichen Zweck der massgeblichen Zone entsprechen oder soweit sie auf einen Standort aus- serhalb der Bauzonen angewiesen sind. Grundstücke sind entweder dem Bau- oder dem Nichtbaugebiet zuzuweisen; Zwischenformen sind nicht gestattet. Besagte Grundsätze werden unter dem Begriff des Trennungsprinzips zusammengefasst und geniessen Verfassungsrang (G. Schmid, Projektbezogene Nutzungsplanung im Ge- biet ausserhalb der Bauzonen, 2001, S. 15 f.). 6.2. Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist (unter anderem), dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszonen entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Hiervon abweichend können gestützt auf Art. 24 RPG Ausnahmen für die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (nur dann) erteilt werden, wenn der Zweck der Baute einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (lit. a) und dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entge- genstehen (lit. b). Nach der Praxis des Bundesgerichtes darf das Nutzungsplanungs- verfahren nicht dazu missbraucht werden, Vorhaben, die einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG nicht zugänglich sind, doch noch zu realisieren; dadurch könnte der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet durchlöchert werden (Entscheid des Bundesgerichtes in ZBl 1997 231 ff., E. 4c). In BGE 124 II 391 ff., E. 2c hat das Bundesgericht diese Rechtsprechung wie folgt präzisiert: «Wird im Hin-

- 3 - blick auf die Realisierung eines konkreten Bauvorhabens ausserhalb der Bauzone der Weg über eine Änderung der Nutzungsplanung beschritten, so dispensiert das die planenden Behörden nach BGE 115 Ib 508 E. 6b nicht davon, mindestens die- selben Anforderungen wie bei der Anwendung von Art. 24 RPG zu beachten, näm- lich: eingehende Prüfung der Standortgebundenheit und umfassende Interessenab- wägung durch die nämliche Behörde. Dazu ist, was die Frage der Standortgebun- denheit betrifft – die im zitierten Urteil nicht entscheidrelevant war – , folgendes klar- zustellen: Es ist zwar richtig, dass bei einer Änderung des Nutzungsplanes in der Form der Einzonung von Land für ein konkretes Bauvorhaben keine Umgehung von Art. 24 RPG vorliegt, wenn alle

Voraussetzungen dieser Bestimmung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung erfüllt wären. Das Umgekehrte trifft jedoch nicht zu, d.h. wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nicht erfüllt sind, kann die Änderung des Nutzungsplanes damit noch nicht ohne weiteres als unzulässig und als eine Umgehung von Art. 24 RPG bezeichnet werden. Andernfalls wären Erweiterungen der in einem Nutzungsplan festgelegten Bauzone nur zulässig, wenn auch die Voraussetzungen von Art. 24 RPG erfüllt sind, was nicht der Sinn des Raumplanungsgesetzes sein kann. Es kann auch nicht gesagt werden, eine Erweiterung einer Bauzone für ein konkretes Bauvorhaben [...] sei in jedem Fall unzulässig, ausser die Voraussetzungen von Art. 24 RPG wären gegeben. Vielmehr ist zu prüfen, ob eine solche Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht. Ist dies der Fall, so ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben mangels Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 RPG ist nur dann anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird (BGE 121 I 245 ff., E. 6e; 119 Ia 300 ff., E. 3b) oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruht.» Mit BGE 1A.193/2001 vom 6. Mai 2002 hat das Bundesgericht diese Rechtsprechung vollumfänglich bestätigt. In E. 3.1 jenes Entscheides stellte das Bundesgericht zudem fest, zwar handle es sich bei der streitbetroffenen Erholungszone zürcherischen Rechtes (für einen bestehenden Reitsportbetrieb) nicht um eine Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG, sondern um eine Sondernutzungszone gemäss Art. 18 RPG. Entscheidend sei jedoch, dass darin gewisse dem Zonenzweck dienende Bauten und Anlagen zugelassen würden, die an sich nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen seien und deshalb dem Interesse an der Freihaltung der Landschaft ausserhalb des Siedlungsgebietes und dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbauzonen widersprechen könnten. 6.3. Im Kanton Zürich wird das Siedlungsgebiet durch den Siedlungsplan bestimmt (§ 22 PBG). Das im Richtplan bezeichnete Siedlungsgebiet kann auf regionaler und kommunaler Stufe grundsätzlich weder vergrössert noch verkleinert werden. Durch die generalisierte und nicht parzellenscharfe Darstellung des Siedlungsgebietes verbleibt den Gemeinden jedoch bei der Abgrenzung der Bauzonen ein Anordnungsspielraum (kantonaler Richtplan vom 31. Januar 1995, Richtplan-Text Ziffer 2.2.2). Sodann sind nach § 16 Abs. 2 PBG bei Planungen der unteren Stufen Abweichungen von den Planungen der oberen Stufe bzw. bei den Nutzungsplanungen Abweichungen von der Richtplanung nur (aber immerhin dann) zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind.

- 4 - Überdies gibt es das Institut der sogenannten «Durchstossung». Mit der nachgeordneten Richt- und Nutzungsplanung kann das Landwirtschaftsgebiet zur Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers durch die Ausscheidung von Erholungsgebieten bzw. in der Nutzungsplanung durch die Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszone, Gestaltungsplänen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen durchstossen werden. Im Rahmen der Genehmigung solcher Planungsmassnahmen sind jedoch hohe Anforderungen an die sachgerechte Interessenabwägung zu stellen. Insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes untergebracht werden können, und es sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen (kantonaler Richtplan in der Fassung vom 2. April 2001, Richtplan-Text Ziffer 3.2.3 lit. c). In VB.2002.00400, E. 2d (= RB 2003 Nr. 71 = BEZ 2004 Nr. 1) hat das Verwaltungsgericht

festgehalten, der kantonale Richtplan bezeichne mit dem Ausdruck «Durchstossung» einen Spielraum, den der Richtplan selber den nachgeordneten Planungsbehörden, d.h. vor allem den Gemeinden, zugestehe. Eine Durchstossung sei die Ausscheidung einer Freihaltezone, einer Erholungszone oder einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen innerhalb des Landwirtschaftsgebietes, was der Richtplan in begründeten Fällen für zulässig erkläre. Für eine Durchstossung brauche die Voraussetzung der (positiven oder negativen) Standortgebundenheit im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 24 RPG nicht unbedingt erfüllt zu sein; häufig dürfte sie jedoch erfüllt sein. Dem ist beizufügen, dass sich Durchstossungen über die kantonalrichtplanerischen Vorgaben hinaus nach dem Gesagten regelmässig auch bundesrechtlichen Vorgaben über die Festsetzung von Bauzonen oder Sondernutzungszone ausserhalb des Siedlungsgebietes zu halten haben (vgl. dazu auch BRKE II Nr. 320/2004, E. 5, mit welchem Entscheid die Baurekurskommission II eine Erholungszone für eine erhebliche Erweiterung eines bislang in der Landwirtschaftszone gelegenen grösseren Reitsportbetriebes aufgehoben hat). Dass die Durchstossung nicht auch dort Platz greifen kann, wo es wie vorliegend um ein planungspflichtiges Vorhaben geht (vgl. dazu BGE 114 Ib 312. ff), das als solches von vornherein nicht unmittelbar gestützt auf Art. 24 RPG bewilligt werden kann, kann weder dem zitierten Richtplanteil noch dem soeben erwähnten Verwaltungsgerichtentscheid entnommen werden. Dem jenen Entscheid der Baurekurskommission II vollumfänglich bestätigenden Verwaltungsgerichtsentscheid VB.2004.00563 und VB.2005.00058 vom 17. November 2005, E. 3.4, bleibt schliesslich zu entnehmen, dass auch das Verwaltungsgericht davon ausgeht, dass kleine, isolierte Bau- und Sondernutzungszone im Hinblick auf eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugelände nach Möglichkeit zu vermeiden seien. Besondere Gründe liessen aber auch solche Zonen als gerechtfertigt erscheinen. In diesem Zusammenhang verweist das Verwaltungsgericht auf seinen Entscheid VB.2005.00124 vom 23. August 2005, mit dem es in Bestätigung eines weiteren Entscheides der Baurekurskommission II (= BEZ 2005 Nr. 42) einen klar ausserhalb jeglichen planlichen und faktischen Siedlungszusammenhanges liegenden Gestaltungsplan für die Erweiterung eines Behindertenheimes (mithin einen Gestaltungsplan mit der materiell-nutzungsplanerischen Funktion einer Zone für öffentlichen Bauten) geschützt hat.

- 5 - 7.1. Demnach ist es prinzipiell zulässig, im Landwirtschaftsgebiet des Kantons Zürich nicht nur Landwirtschaftszone, sondern auch Erholungszone auszuscheiden. Dies ergibt sich zum einen aus der kantonalrichtplanerischen Zurverfügungstellung des Instrumentes der Durchstossung und zum andern daraus, dass die Erstellung von der Erholung dienenden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nicht von vornherein auf eine Umgehung von Art. 24 RPG hinausläuft oder sonst bundesrechtswidrig ist. Dabei dürfte die Zulässigkeit von Erholungszone ausserhalb des Siedlungsgebietes gerade auch für grossflächige Erholungsanlagen wie etwa für Golfplätze prinzipiell zu bejahen sein. Würde etwa Industrie- und Gewerbezone, das in der Regel zur dichten Überbauung mit Industrie- und Gewerbebauten vorgesehen ist, zur Erstellung von Golfplatzanlagen verwendet, könnte – einmal abgesehen von der wirtschaftlichen Machbarkeit eines solchen Vorhabens – hierin wohl kaum mehr eine haushälterische und zweckmässige Bodennutzung, wie sie der von den Rekurrenten angerufene Art. 75 BV verlangt, erblickt werden. Die vom kantonalen Richtplan geforderte Begründung für eine Durchstossung – dass nämlich die betreffende Nutzung nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes untergebracht werden könne (kantonaler Richtplan in der Fassung vom 2. April 2001,

Richtplan-Text Ziffer 3.2.3 lit. c) – dürfte mit andern Worten gerade bei grossflächigen, baulich wenig dichten Erholungsnutzungen in aller Regel vergleichsweise leicht fallen. Alsdann ist nicht zu verkennen, dass Golfplätze auf Grund ihrer ausgedehnten Grünflächen und ihrer nur sehr geringfügigen Dichte von Bauten und Anlagen anders als andere der Erholung dienende Bauten und Anlagen wie etwa Reitsportzentren mit gross dimensionierten Reithallen geeignet sind, sich vergleichsweise unauffällig in Landschaften einzufügen. Dem Grundsatz, wonach die Landschaft zu schonen ist, indem sich Siedlungen und Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen sollen (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG), wird mit der Ansiedlung von Golfplätzen im Landwirtschaftsgebiet somit ebenfalls nicht etwa von vornherein widersprochen. Sodann kennt zwar auch schon der kantonale Siedlungs- und Landschaftsplan Erholungsgebiete; deren Nutzung für eine Erholungszone liesse auf eine Durchstossung des Landwirtschaftsgebietes verzichten. Auf kantonaler Stufe werden indes nur Erholungsgebiete von besonderer Bedeutung ausgeschieden, nämlich vor allem solche mit entsprechender Erholungseignung und entsprechendem Nachfragepotential. Dazu gehören typischerweise etwa Ziel- und Ausgangspunkte von Wandergebieten mit Aussichtspunkten oder Uferbereiche von Flüssen. Hinzu kommen als Spezialfälle grossflächig bezeichneten Erholungsgebiete am Zürichsee im Limmattal oder an der Thur (kantonaler Richtplan in der Fassung vom 2. April 2001, Richtplan-Text Ziffer 3.4.2.1). Die Ausscheidung kantonaler Erholungsgebiete beruht mit andern Worten auf bestimmten qualifizierenden Eigenschaften dieser Gebiete. Damit wäre eine Zurverfügungstellung solcher Gebiete für Golfplätze im Allgemeinen wohl kaum zweckmässiger und richtplangerechter als die Inanspruchnahme von Landwirtschaftszone auf dem Wege der Durchstossung. Eben deswegen – weil die Erholungsgebiete des kantonalen Richtplanes bei weitem nicht alle Freizeit- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung raumplanerisch abdecken können und sollen – stellt ja der kantonale Richtplan das Institut der Durchstossung für Erholungszone zur Verfügung. Dieses ist mit andern Worten als die kantonalen Erholungsgebiete ergänzende kantonal-richtplanerische Grundlage für nachgeordnete Erholungszone anzusehen. Schliesslich kommt hinzu, dass auch kantonales Erholungszonegebiet der Frucht-

- 6 - folgefläche und der Landwirtschaftszone zugewiesen und landwirtschaftlich genutzt wird (vgl. VB.1998.00031, E. 5.a und 5.c). Die Inanspruchnahme von kantonalem Erholungszonegebiet für eine Golfanlage kann demnach gleichermassen zu einem Verlust von Landwirtschaftsland führen. 7.2. Mit der Revision des regionalen Richtplanes am 8. Januar 2003 (Festlegung eines Erholungsgebietes Typ C; RRB Nr. 10/2003) ist nunmehr eine genügende regional-richtplanerische Grundlage für die strittige Erholungszone geschaffen worden, was wie gesagt zuvor noch nicht der Fall war. Die Bestimmung von § 16 Abs. 1 PBG, wonach Nutzungsplanungen der Richtplanung zu entsprechen haben, ist damit eingehalten. (...) 7.3. Erholungszone im Sinne von §§ 61 f. PBG sind keine Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG, sondern Sondernutzungszone im Sinne von Art. 18 RPG. Als Erholungszone sind Flächen auszuscheiden, die für die Erholung der Bevölkerung nötig sind (§ 61 Abs. 1 PBG), was impliziert, dass die «Flächen» bzw. die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen alsdann der «Bevölkerung» auch tatsächlich zur Erholung offen stehen. Dies ist auch bei Golfplätzen, nicht etwa nur bei Erholungsanlagen wie z.B. öffentlichen Freibädern, die von einem weit grösseren Personenkreis frequentiert werden, der Fall (vgl. BGE 1A.193/2001 E. 3.2). Überdies ist nicht zu verkennen, dass sich das Golfspiel nachgerade zu einer sehr populären Sportart entwickelt hat. Ausser Zweifel steht schliesslich, dass das Golfspiel der Erholung dient. Damit bildet die Erholungszone

gemäss §§ 61 f. PBG ohne weiteres die für Golfplätze adäquate nutzungsplanerische Grundlage. Im Übrigen wird gemäss Ziffer 4.6 revBZO, wonach der Erlass detaillierter Nutzungsvorschriften Sache des Gestaltungsplanes ist, die Benutzbarkeit des Golfplatzes im Einzelnen mit den Gestaltungsplanvorschriften zu regeln sein; dies im Sinne der sich aus dem vorstehend Gesagten ergebenden Anforderungen an eine Erholungszone. Mit den Erholungszonenvorschriften von Ziffer 2.21 und 2.22 revBZO wird schliesslich sichergestellt, dass das bestehende Wegnetz im Bereich der Erholungszone auch von Reitern und Spaziergängern ungefährdet benutzt werden kann. Auch unter diesem Aspekt ist die Erholung der Öffentlichkeit somit (weiterhin) gewährleistet. 7.4. Die streitbetreffene Erholungszone nimmt eine weite, offene Ebene zwischen dem Siedlungsgebiet von Y und X im Osten und dem – vom Siedlungsgebiet her hinter der Ebene liegenden – teilweise bewaldeten Hanggebiet im Westen in Anspruch. Damit würde der Golfplatz in optisch befriedigender Weise zwischen das Siedlungsgebiet und die dahinter als Hanglage stärker in Erscheinung tretende Landschaft eingebettet werden. Das wichtige Element der dazwischen liegenden weiten grünen Ebene müsste nicht geopfert werden. Der Charakter der offenen, weiten Landschaft ist nach Ziffer 4.1 revBZO vielmehr möglichst zu erhalten, was mit einem Golfplatz denn auch ohne weiteres möglich erscheint. Dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG, wonach sich Siedlungen und Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen sollen, wird mit dieser Situierung des streitbetreffenen Golfplatzes demnach genügt. Mit Bezug auf den Siedlungszusammenhang ist festzustellen, dass die fragliche Erholungszone zwar ringsum von Landwirtschaftszonenland umgeben ist. Im Norden,

- 7 - wo auch der Bereich Infrastruktur mit den entsprechenden Bauten und Anlagen vorgesehen ist, ist die Erholungszone indes nur durch einen knapp 100 m breiten Streifen Landwirtschaftsland von der östlich davon gelegenen Gewerbezone der Gemeinde Y getrennt; südlich im Gebiet der Gemeinde X trennt ein rund 250 m breiter Streifen Landwirtschaftsland die Erholungszone von der dortigen Wohn- und Gewerbezone. Insoweit kann ein gewisses Mass an planlichem und faktischem Siedlungszusammenhang zwischen der Erholungszone (und namentlich dem Bereich Infrastruktur) und dem Siedlungs- bzw. Bauzonengebiet durchaus bejaht werden. Eine Ausnahme bildet einzig der am Westrand der Erholungszone gelegene Bereich Gartenbau, der indes bereits heute mit einem Gebäude belegt ist. Von einer «isolierten» Sondernutzungszone kann somit kaum gesprochen werden. Im Übrigen sind selbst raumplanerisch verpönte kleine isolierte Bau- und Sondernutzungszone nur (aber immerhin) «nach Möglichkeit» zu vermeiden (VB.2004.00563 und VB.2005.00058, E. 3.4), was allerdings nicht heisst, dass diesem Aspekt nicht grösstes Gewicht zukommt; die Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden. Bei grossflächigen Erholungszone erscheint die Standortwahl indes faktisch eingeschränkter. Vorliegend geht es um eine Anlage mit einer Fläche von immerhin rund 60 ha. Dass die Erholungszone nicht unmittelbar an das Bauzonengebiet anstösst, sondern dazwischen ein Streifen mit Landwirtschaftszone verbleibt, erscheint somit hinnehmbar. Namentlich kann mitnichten von einem ins Gewicht fallenden Zersiedelungseffekt, den diese Situation zur Folge hätte, gesprochen werden; ein erhebliches Mass an örtlicher Konzentration von Siedlungs- und Erholungsgebiet bleibt vielmehr gewahrt. Dies im Übrigen auch deswegen, weil im Norden der bestehende Sportplatz (Freihaltezone) an die Erholungszone anstösst. Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass ein sogar noch breiterer Streifen Landwirtschaftsland zwischen der Gewerbezone und dem übrigen Bauzonengebiet von Y besteht. Hierbei handelt es sich um eine rechtskräftig genehmigte

Festsetzung. Auf Grund der Siedlungsnähe des Golfplatzes erscheint auch dessen verkehrsmässige Erschliessung zweckmässig; Belastungen durch lange Überlandfahrten der Benutzer fallen weitestgehend ausser Betracht. Bauten und Anlagen sollen konzentriert erstellt werden, nämlich im Norden der Erholungszone (und damit nächstens der Gewerbezone und dem Sportplatz). Die landschaftsverträgliche Ausgestaltung der Nutzungs-, Gestaltungs- und Massvorschriften für die erforderlichen Bauten und Anlagen und des ganzen Erholungszonengebietes im Einzelnen wird wiederum Sache des Gestaltungsplanes sein (Ziffer 4.6 revBZO). Insoweit ist die fragliche Durchstossung des kantonalen Landwirtschaftsgebietes mit der strittigen Erholungszone bzw. mit dem akzessorisch mit zu überprüfenden regionalen Erholungsgebiet am Rand des Bauzonengebietes von Y und X nicht zu beanstanden. 8.1. Bei alledem ist indes noch nicht geprüft, ob die im kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan im fraglichen Gebiet festgelegte Fruchtfolgefläche der Erholungszone entgegenstehe. Die Rekurrenten beklagen ja namentlich den Verlust von Landwirtschaftsland. Nach Art. 104 Abs. 1 lit. a BV sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentli-

- 8 - chen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung leistet. Die Richtpläne der Kantone stellen fest, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen (Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG). Mit den Nutzungsplänen werden Landwirtschaftszonen ausgeschieden, die der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraumes oder dem ökologischen Ausgleich dienen und entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RPG). Im 4. Kapitel der Raumplanungsverordnung (RPV) sind im Speziellen die Fruchtfolgeflächen geregelt. Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG). Sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und sie werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert (Art. 26 Abs. 1 RPV). Ein Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährung gewährleistet werden kann (Art. 26 Abs. 1 und 3 RPV). Der Bund legt im Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung an die Kantone fest (Art. 29 RPV). Die Kantone sorgen dafür, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden; sie zeigen in ihren Richtplänen die dazu erforderlichen Massnahmen auf (Art. 30 Abs. 1 RPV). Im Sachplan Fruchtfolgeflächen vom Februar 1992 (S. 66) wurde für den Kanton Zürich der Mindestumfang an Fruchtfolgefläche mit 44 400 ha festgelegt. Die Fruchtfolgeflächen sind im Siedlungs- und Landschaftsplan des Kantons Zürich als überlagernde (bundesrechtliche) Anordnung dargestellt. 8.2. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass hier keine Änderung des kantonalen Richtplans in Frage steht. Das kantonale Landwirtschaftsgebiet und die festgelegte Fruchtfolgefläche gelten damit im fraglichen Gebiet behördenverbindlich (§ 19 Abs. 1 PBG) weiter, was bei einer Aufgabe der Golfplatzes vollumfänglich zu berücksichtigen wäre. Der kantonale Richtplan verlangt, dass, da der Gesamtumfang der Fruchtfolgefläche dauernd zu erhalten ist, flächenverzehrende, den landwirtschaftlichen Boden irreversibel zerstörende Nutzungen wie Einzonungen, Strassenbauprojekte und Ähnliches grundsätzlich nur in sehr beschränktem Umfang und in der Regel nur unter Kompensation zulässig sind (kantonaler Richtplan in der Fassung vom 2. April 2001, Richtplan-Text Ziffer 3.2.2 am Ende). Eine solche Nutzung ist vorliegend nicht vorgesehen. Vorgesehen ist

vielmehr eine Durchstossung mit einer baulich wenig intensiv genutzten Erholungszone. Diese Durchstossung ist schon deswegen nicht richtplanwidrig, weil sie nach dem Gesagten vom Richtplan selber erlaubt wird, und zwar auch im Bereich der Fruchtfolgefläche, der offenbar weiteste Teile des kantonalen Landwirtschaftsgebietes zugewiesen sind. Der Richtplan verlangt bei der Durchstossung nicht mehr und nicht weniger, als dass die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen «zu berücksichtigen» sind (Richtplan-Text Ziffer 3.2.3 lit. c am Ende). In welcher Weise dies zu geschehen hat, lässt der Richtplan offen und stellt es damit in das Ermessen der nachgeordneten Planungsträger. Mit einem Entscheid VB.1998.00031 vom 18. Dezember 1998 beurteilte das Verwaltungsgericht den privaten Gestaltungsplan für einen 9 Loch-Golfplatz. Auch dort hielten die Rechtsmittelkläger den Golfplatz deswegen für richtplanwidrig, weil der Richtplan das dafür beanspruchte Gelände als Fruchtfolgefläche bezeichnete.

- 9 - Das Verwaltungsgericht wies diesen Standpunkt mit der Begründung zurück, Art. 14 der Bauvorschriften des Gestaltungsplanes sehe vor, dass der Golfplatz in Zeiten gestörter Zufuhr wieder in eine Landwirtschaftsfläche zurückzuführen sei. Dies entspreche dem Zweck der Fruchtfolgeflächen. Zwar stelle es «keine ideale Lösung» dar, Fruchtfolgeflächen mittels einer Rekultivierungspflicht von zur Zeit anders als landwirtschaftlich genutztem Land zu sichern. Geradezu untauglich erscheine das gewählte Vorgehen jedoch nicht (E.5c). Vorliegend besteht zwar keine Vorschrift genau gleichen Inhaltes. Ziffer 4.2 revBZO verlangt indes, dass Terrainveränderungen auf ein Minimum zu beschränken sind und die langfristige Fruchtbarkeit des Bodens sicherzustellen ist. Überdies ist die Funktionstüchtigkeit der bestehenden Entwässerungsanlagen zu erhalten (Ziffer 4.5 revBZO). Damit sind auf der Ebene der Rahmennutzungsplanung die notwendigen Grundlagen für eine Rekultivierung gelegt. Detailregelungen werden wiederum Sache des Gestaltungsplanes sein (vgl. Ziffer 4.6 revBZO). Mithin kann auch hingenommen werden, dass die fragliche Fruchtfolgefläche nicht mehr einer Landwirtschaftszone, sondern einer Erholungszone zugewiesen ist. Hat es das Verwaltungsgericht in VB.1998.00031, E.5c, unter dem Aspekt der Fruchtfolgeflächensicherung als zulässig erklärt, eine Landwirtschaftszone «direkt» mit einem Gestaltungsplan für einen Golfplatz zu überlagern, muss auch dies auch für die Festsetzung einer Erholungszone für einen Golfplatz mit nachfolgendem Gestaltungsplan gelten. Beides hat nämlich für die Nutzung des Bodens die gleichen Folgen und ist daher mit Bezug auf die Fruchtfolgeflächensicherung auch gleich zu beurteilen. Damit ist die streitbetroffene Erholungszone auch unter dem Aspekt der richtplanerischen Festlegung einer Fruchtfolgefläche zu schützen. 8.3.1. Unzweckmässig wäre es indes wohl, ausgerechnet Landwirtschaftsland von höchster Qualität für einen Golfplatz zu beanspruchen; dies auch bei Sicherstellung der Bodenfruchtbarkeit. Diesfalls würde sich die Frage stellen, ob die Durchstossung des von der Fruchtfolgefläche überlagerten Landwirtschaftsgebietes mit einer Erholungszone nicht auf einer sachlich nicht mehr vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruhe und damit namentlich auch Art. 3 RPV verletze, wonach die Behörden, wenn ihnen bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zustehen, die Interessen nach den in Abs. 1 lit. a-c der Norm genannten Modalitäten gegen einander abwägen und umfassend berücksichtigen. Die Baurekurskommission II hat daher die Fachstelle Bodenschutz des Amtes für Landschaft und Natur der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich um die Erstattung eines Amtsberichtes über die agrarwirtschaftliche Bodenqualität im Bereich der strittigen Erholungszone ersucht. Es

wurde zusammengefasst wiedergegeben namentlich nach der bestehenden landwirtschaftlichen Eignung der Böden in der Erholungszone gefragt und um die Erstellung einer Plankopie der landwirtschaftlichen Eignungskarte für den Erholungszonenperimeter von rund 60 ha sowie für einen weiteren Umkreis (Umgebungsperimeter) von zusätzlich 100 ha sowie um die Auswertung der Flächenanteile gemäss der 10-stufigen Skala der Bodeneignungskarte unter Berücksichtigung der gesamtkantonalen Flächenbilanz gebeten.

- 10 - Die Stufen 1 und 2 umfassen uneingeschränkte Fruchtfolgeflächen 1. und 2. Güte, die Stufen 3 und 4 getreidebetonte Fruchtfolgeflächen 1. und 2. Güte, die Stufe 5 umfasst die futterbaubetonte Fruchtfolge und der Stufe 6 sind Böden mit folgender Qualifikation zugeteilt: «Futterbau bevorzugt, Ackerbau stark eingeschränkt». Aus dem Amtsbericht vom 24. Juni 2004 ergibt sich, dass innerhalb der Skala 1-10 73 Prozent vom Erholungszonenboden der Stufe 6 zugeordnet sind. Im Umgebungsperimeter sind es 45 Prozent. Gesamtkantonale liegen 12 Prozent der Böden in der Stufe 6, 64 Prozent liegen über der Stufe 6 (also in den Stufen 1-5) und 26 Prozent unter der Stufe 6 (also in den Stufen 7-10 [der Umstand, dass dergestalt die Prozentzahl von 102 erreicht wird, dürfte wohl auf Auf- und Abrundungen innerhalb der einzelnen Stufen zurückzuführen sein]). Demgegenüber liegen in der Erholungszone 28 Prozent der Böden über der Stufe 6, und im Umgebungsperimeter sind es 34 Prozent. (...) Die Rekurrenten weisen darauf hin, dass in der Erholungszone keine Böden unter der Klasse 6 (also Klasse 7 bis 10) vorkommen, im Umgebungsperimeter indes 22 Prozent der Böden und im ganzen Kanton Zürich sogar 28 Prozent [recte: 26 Prozent] der Böden unter dieser Klasse lägen. Genau dieser Sachverhalt sei für sie entscheidend. Mit dem Wegfall der Erholungszonenflächen würden die Rekurrenten das ertragreichste Land verlieren, auf welchem sie am kostengünstigsten und effizientesten produzieren könnten. Es soll nicht übersehen werden, dass die Rekurrenten mit der Ausscheidung der Erholungszone bzw. dem nachfolgenden Golfplatz für sie wertvolles Landwirtschaftsland und damit auch Einkommen verlören. Aus raumplanerischer Sicht können indes solche subjektiven, wirtschaftlichen Interessen – nicht anders als etwa bei wirtschaftlich gegebenenfalls gleichermassen empfindlich tangierenden Ab- oder Auszonungen – nur sehr bedingt eine Rolle spielen. Der Richtplan erlaubt die fragliche Durchstossung, und objektiv unzweckmässig wäre sie – wenn überhaupt – nur bei einer deutlich höheren landwirtschaftlichen Eignung der betreffenden Böden. Insofern erscheint auch dieser Einwand der Rekurrenten rechtlich unbehelflich.

8.3.2. Der Amtsbericht verlangt schliesslich, beim Bau der Anlagen seien Massnahmen zu treffen, durch die eine vollständige und langfristige Sicherung des Bodens gewährleistet werden könne; dies im Hinblick auf einen möglichen Wegfall des Golfplatzes und die Wiederherstellung der ursprünglichen Bodenfruchtbarkeit. Die Rekurrenten betrachten dies als reines Wunschdenken. Es sei mit einer Verschiebung von bis zu 60'000 m³ Erdmasse zu rechnen. Bei Arbeiten in der Ebene würden zudem die Drainageleitungen zerstört. Zunächst ist erneut darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht im erwähnten Urteil VB.1998.00031 vom 18. Dezember 1998 die Wahrung der Fruchtfolgefläche durch eine Rekultivierung nicht als zweckuntauglich beurteilt hat. Soweit mit den rekurrentischen Bedenken im speziellen der Bodenschutz angesprochen wird, wird die entsprechende Prüfung Sache der Umweltverträglichkeitsprüfung sein, die erst mit dem Gestaltungsplan durchzuführen sein wird (Einführungsverordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Anhang Ziffer 60.7; vgl. die Weisung zu Handen der Gemeindeversammlung Y vom 18. Juni 2001, lit. b). Es wäre unzulässig, die Ergebnisse der noch nicht durchgeführten

Umweltverträglichkeitsprüfung auch nur in Teilen bereits in diesem die Rahmennutzungsplanung beschlagenden Verfahren

- 11 - vorwegzunehmen. Vielmehr muss der Bauherrschaft die Gelegenheit, im Rahmen der nachfolgenden Umweltverträglichkeitsprüfung die nötigen umweltschutzrechtlichen Nachweise zu erbringen, vollumfänglich belassen werden. Allenfalls wäre im Rahmen einer Gesamtbetrachtung von Raumplanung und Umweltschutz bereits bei Beurteilung der Erholungszone zu berücksichtigen, wenn ein in puncto Bodenschutz von vornherein gänzlich ungeeignetes Terrain ausgesucht worden wäre. Dies ist hier indes offenkundig nicht der Fall. Zwar wird auch in der Beurteilung des Berichtes zur Voruntersuchung (Bericht der Koordinationsstelle für Umweltschutz der Baudirektion des Kantons Zürich vom 13. November 2001, Ziffer 1.2) ausgesagt, beim vorgesehenen Projekt sei mit erheblichen Geländeveränderungen (40 000 bis 60 000 m³ Aushubmaterial) zu rechnen. Grundsätzlich würden durch solche Massnahmen die natürlich gewachsenen Bodenstrukturen zerstört, was im Widerspruch zu Art. 2 der eidgenössischen Verordnung über die Belastung des Bodens stehe. Dies führt indes die Koordinationsstelle etwa nicht zum Schluss auf eine umweltschutzrechtliche Undurchführbarkeit des Golfplatzes, sondern nur dazu, eine Reduktion der durch die Bauarbeiten tangierten Flächen und Aushubbewegungen auf ein absolut zwingendes Minimum und nach Möglichkeit auf bereits durch menschliche Eingriffe gestörte Böden zu verlangen; dies begleitet von der Feststellung, beim vorliegenden Projekt seien die Möglichkeiten einer Reduktion noch nicht ausgeschöpft. Hinzu kommt, dass beim Bau von Golfanlagen der Boden regelmässig mehr oder weniger flächenintensiv ab- und aufgetragen wird. Grossflächige Terrainveränderungen sind vor allem dann unumgänglich, wenn Golfbahnen über Kuppen oder entlang von Hängen erstellt werden müssen. Angesichts der vorliegend flachen Beschaffenheit kann somit gerade nicht gesagt werden, das gewählte Terrain sei bodenschutzmässig von vornherein ungeeignet (so auch der Amtsbericht der Fachstelle Bodenschutz, S. 2). Daran ändert auch nichts, dass das flache Land auch aus der Sicht der rationellen maschinellen Bewirtschaftung sehr günstig ist. Im Übrigen muss die Erstellung des Golfplatzes keineswegs zwingend mit einer Zerstörung der bestehenden Drainagen verbunden sein. Das diesbezügliche Verbot in Ziffer 4.5 revBZO kann mit entsprechenden Massnahmen bei der Erstellung des Golfplatzes eingehalten werden, was mit dem Bauprojekt nachzuweisen sein wird. 10.2. Die vorstehende Beurteilung nimmt verschiedentlich Bezug auf den in Aussicht stehenden Gestaltungsplan. Diesem wird zusammen mit der Umweltverträglichkeitsprüfung eine wesentliche Stellung im Planungsverfahren für den Golfplatz zukommen. Dies veranlasst die Baurekurskommission II zu einer Bemerkung zu Ziffer 4.7 revBZO, wonach die Gemeinderäte (also die Exekutivorgane) zur Festsetzung dieses Gestaltungsplanes zuständig sind. Nach § 86 PBG bedürfen private Gestaltungspläne der Zustimmung des für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständigen Organs. Überschreiten sie die für Arealüberbauungen im betreffenden Gebiet geltenden Rahmen nicht, genügt die Zustimmung des Gemeinderates. Mit Beschluss BRKE IV Nr. 18/2004 vom 19. Februar 2004 hat die Baurekurskommission IV entschieden, dass, wenn die Bau- und Zonenordnung Arealüberbauungen in der betreffenden Zonen gar nicht zulässt, besagte Regelung dahingehend zu interpretieren ist, dass die Zuständigkeit der kommunalen Legislative schon dann gegeben ist, wenn die mit dem Gestaltungsplan einzuräu-

- 12 - menden Baumöglichkeiten über die Regelbauvorschriften hinausgehen. Verallgemeinert gesagt dürfte die Zustimmungskompetenz immer dann bei der Legislative liegen,

wenn mit dem Gestaltungsplan gegenüber der Grundordnung (einschliesslich allfälliger Arealüberbauungsboni) ein Mehreres an Baumöglichkeiten zugelassen wird. Diese Rechtslage erweckt ganz erhebliche Zweifel, ob es vorliegend zulässig sei, die Zustimmung zum privaten Gestaltungsplan, mit dem die Nutzungs-, Gestaltungs- und Massvorschriften für die Bauten und Anlagen in der Erholungszone zu einem grossen Teil überhaupt erst aufgestellt werden sollen, der Gemeindeexekutive zu überlassen. Nachdem die fragliche Bestimmung nicht angefochten worden ist, ist indes von deren abschliessender Überprüfung abzusehen. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass dieser Einwand hernach gegen den Gestaltungsplan erhoben werden könnte, mit der Begründung, die Bestimmung von Ziffer 4.7 revBZO vermöge die zwingende Zuständigkeitsordnung von § 86 PBG nicht zu derogieren. Dies veranlasst die Baurekurskommission II, bereits in diesem Verfahren auf diesen Punkt wenigstens aufmerksam zu machen. 11. Demnach sind die Rekurse abzuweisen. (Hinweis: Vgl. BEZ 2006 Nr. 62)

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