

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00199 vom 29. August 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-08-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00199

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00199 du 29 août 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00199 del 29 agosto 2000

Regeste

Nutzungsplanung | Widerruf der Genehmigung von Reservezonen: Kognition bei der Überprüfung von Nutzungsplänen (E. 2). Verhältnis von Richtplanung zur Nutzungsplanung; Zweck der Reservezone; akzessorische Überprüfung des Richtplans im Allgemeinen (E. 3 a). Das streitbetroffene Gebiet liegt nach dem kantonalen Richtplan nicht im Anordnungsspielraum, sondern im Landwirtschaftsgebiet. Die Beibehaltung der Reservezone anlässlich der Revision der Nutzungsplanung widerspricht daher eigentlich dem Richtplan (E. 3 b). Akzessorische Überprüfung des Richtplans: Der Richtplan bewirkt mit der Zuweisung des streitbetroffenen Gebietes in das Landwirtschaftsgebiet eine Rechtsungleichheit im Vergleich mit einem peripher gelegenen, weniger gut für die Überbauung geeigneten Gebiet, das aber dem Bauentwicklungsgebiet angehört (E. 3 c/d). Gutheissung.

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 29.08.2000 VB.2000.00199 Zurich Verwaltungsgericht
29.08.2000 VB.2000.00199 Zurigo Verwaltungsgericht 29.08.2000 VB.2000.00199

Nutzungsplanung | Widerruf der Genehmigung von Reservezonen: Kognition bei der Überprüfung von Nutzungsplänen (E. 2). Verhältnis von Richtplanung zur Nutzungsplanung; Zweck der Reservezone; akzessorische Überprüfung des Richtplans im Allgemeinen (E. 3 a). Das streitbetroffene Gebiet liegt nach dem kantonalen Richtplan nicht im Anordnungsspielraum, sondern im Landwirtschaftsgebiet. Die Beibehaltung der Reservezone anlässlich der Revision der Nutzungsplanung widerspricht daher eigentlich dem Richtplan (E. 3 b). Akzessorische Überprüfung des Richtplans: Der Richtplan bewirkt mit der Zuweisung des streitbetroffenen Gebietes in das Landwirtschaftsgebiet eine Rechtsungleichheit im Vergleich mit einem peripher gelegenen, weniger gut für die Überbauung geeigneten Gebiet, das aber dem Bauentwicklungsgebiet angehört (E. 3 c/d). Gutheissung.

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2000.00199 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2000.00199 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 29.08.2000 Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Betreff: Nutzungsplanung Widerruf der Genehmigung von Reservezonen: Kognition bei der Überprüfung von Nutzungsplänen (E. 2). Verhältnis von Richtplanung zur Nutzungsplanung; Zweck der Reservezone; akzessorische Überprüfung des Richtplans im Allgemeinen (E. 3 a). Das streitbetroffene Gebiet liegt nach dem kantonalen Richtplan nicht im Anordnungsspielraum, sondern im Landwirtschaftsgebiet. Die Beibehaltung der

Reservezone anlässlich der Revision der Nutzungsplanung widerspricht daher eigentlich dem Richtplan (E. 3 b). Akzessorische Überprüfung des Richtplans: Der Richtplan bewirkt mit der Zuweisung des streitbetroffenen Gebietes in das Landwirtschaftsgebiet eine Rechtsungleichheit im Vergleich mit einem peripher gelegenen, weniger gut für die Überbauung geeigneten Gebiet, das aber dem Bauentwicklungsgebiet angehört (E. 3 c/d). Gutheissung. Stichworte: ANORDNUNGSSPIELRAUM KOGNITION NUTZUNGSPLAN RAHMENNUTZUNGSPLÄNE RECHTSGLEICHHEIT RESERVEZONE RICHTPLAN RICHTPLÄNE (PLANUNGSGRUNDSÄTZE)

Rechtsnormen: § 16 PBG § 19 Abs. II PBG § 65 PBG Art. 26 lit. II RPG Art. 33 lit. III/b RPG § 50 VRG § 51 VRG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Die Gemeindeversammlung Weisslingen beschloss am 19. März 1999 eine Revision der mit RRB 269/1985 genehmigten Bau- und Zonenordnung vom 24. Juni 1983. Dabei wurden die Reservezonen in den Gebieten Gatter und Hindergass beibehalten; die vom Gemeinderat beantragte Einzonung des Gebietes Hindergass wurde abgelehnt. Mit Beschluss Nr. 637 vom 19. April 2000, veröffentlicht am 5. Mai 2000, genehmigte der Regierungsrat die festgesetzten Änderungen grösstenteils (Disp. Ziff. I mit Ausnahmen in Disp. Ziff. III); indessen widerrief er die Genehmigung der Reservezonen in den Gebieten Gatter und Hindergass (Disp. Ziff. II). Den Widerruf begründete er damit, dass für diese Gebiete mit dem kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995 Landwirtschaftsgebiet festgesetzt worden sei, weshalb sie der Landwirtschaftszone zugewiesen werden müssten. Im kantonalen Richtplan sei allerdings für das ebenfalls einer Reservezone zugewiesene Gebiet Hofächer südwestlich des Dorfkerns von Weisslingen Bauentwicklungsgebiet festgelegt worden, obwohl dieses Gebiet im Vergleich zu den beiden aufzuhebenden Reservezonen peripher liege. Im Rahmen der nächsten Revision des kantonalen Richtplans müssten die Festlegungen zum Siedlungs- und Bauentwicklungsgebiet der Gemeinde Weisslingen gesamthaft neu beurteilt und nötigenfalls angepasst werden; mit dem jetzigen Beschluss werde eine aus dannzumaliger Sicht allenfalls bessere Lösung bezüglich Situierung und Grösse von allenfalls neu festzulegendem Siedlungsgebiet nicht präjudiziert. II. Mit Eingabe vom 30. Mai 2000 beantragten zwölf Beschwerdeführenden dem Verwaltungsgericht, die Gebiete Gatter und Hindergass seien "wieder dem Bauentwicklungsgebiet/Reservezone zuzuweisen und spätestens bei der nächsten Revision der Zonenplanung durch den Kantonsrat dem Baugebiet einzuordnen". Die Baudirektion ersuchte um Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat Weisslingen teilte dem Gericht mit, er unterstütze die Beschwerde, soweit damit die Beibehaltung der Reservezonen angestrebt werde; die Zuweisung der Gebiete zu einer Bauzone werde hingegen abgelehnt. Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) und § 329 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde sachlich und funktionell zuständig. Da die streitbetroffenen Teile der kommunalen Nutzungsplanung nicht zugleich mit Rekurs vor Baurekurskommission angefochten worden sind, kann der Genehmigungswiderruf unmittelbar beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 106; BEZ 1999 Nr. 23). Als Eigentümer von Grundstücken in den Gebieten Gatter und Hindergass sind die Beschwerdeführer nach § 338a Abs. 1 PBG zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten, allerdings insoweit nicht, als damit eine direkte Abänderung des kantonalen

Richtplans angestrebt wird. 2. Erlass und Änderung kommunaler Zonenpläne werden von der Baudirektion bzw. vom Regierungsrat im Genehmigungsverfahren nach Art. 26 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) und § 89 in Verbindung mit § 2 lit. a und b PBG auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit geprüft (§ 5 Abs. 1 PBG). Gemäss einem Kreisschreiben der Baudirektion vom 1. Juni 1980 an die Gemeinden über die Genehmigungspraxis nach dem Planungs- und Baugesetz wird zwischen voller, abgeschwächter und beschränkter Prüfung unterschieden. Nutzungspläne unterstehen einer umfassenden Rechtskontrolle, die nur durch die Zurückhaltung eingeschränkt wird, die beachtet werden muss, wenn bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe die Würdigung örtlicher Verhältnisse Gegenstand der Überprüfung bildet. Hinsichtlich Zweckmässigkeit und Angemessenheit unterliegen Nutzungspläne einer vollen Überprüfung, soweit förmlich ausgewiesene überörtliche Interessen berührt werden; im Übrigen greift nur eine abgeschwächte Überprüfung ein, welche lediglich dann zu einer Verweigerung der Genehmigung führt, wenn die Unzweckmässigkeit oder die Unangemessenheit offensichtlich ist (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, N. 424). Ein wichtiger Gesichtspunkt im Genehmigungsverfahren ist die Übereinstimmung des kommunalen Plans mit der übergeordneten Planung (Art. 26 Abs. 2 RPG, § 16 PBG). Dabei ist zu beachten, dass der zürcherische Richtplan den Gemeinden vor allem im sogenannten Anordnungsspielraum (undefinierter Bereich zwischen Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet; vgl. BGE 112 Ia 281 E. 7a; Haller/Karlen, N. 224 und 292; Beschluss des Kantonsrats vom 31. Januar 1995 zum kantonalen Richtplan, Ziffer 2.2.2) bewusst ein erhebliches planerisches Ermessen einräumt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf der Regierungsrat kommunale Festlegungen im Anordnungsspielraum nur dann nicht genehmigen, wenn sie wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widersprechen oder in unzureichender Weise Rechnung tragen (BGr, 4. Mai 1988, ZBl 90/1989, S. 119 ff.; Karl Spühler, Der Rechtsschutz von Privaten und Gemeinden im Raumplanungsrecht, ZBl 90/1989, S. 110 f.). Die Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts wäre an sich nach kantonalen Ordnung auf Rechtskontrolle beschränkt; es dürfte den Nichtgenehmigungsbeschluss des Regierungsrats nur umstossen, wenn er sich als rechtsfehlerhaft erwiese (§ 50 VRG) oder auf einer ungenügenden Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts beruhe (§ 51 VRG). Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gebietet zusätzlich eine Ermessenskontrolle, schliesst jedoch nicht aus, dass auch das Verwaltungsgericht die vom Regierungsrat als Genehmigungsbehörde geübte Zurückhaltung beachtet (RB 1994 Nr. 17 = BEZ 1994 Nr. 22).

3. a) Die Planungen unterer Stufen haben derjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG). Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Reservezonen umfassen Flächen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll (§ 65 Abs. 1 PBG). Sie sind nur im Siedlungs- und im Bauentwicklungsgebiet zulässig. Im Hinblick auf diese Grundsätze kommt der Frage, ob die streitbetreffende nutzungsplanerische Festlegung der Gemeinde dem kantonalen Richtplan entspreche, vorrangige Bedeutung zu. Liegt das einer Reservezone zugewiesene Land, wie hier, gemäss der kartographischen Darstellung des kantonalen Richtplans im Landwirtschaftsgebiet, kann die Frage nur dann bejaht werden, wenn die Richtplanung bezüglich dieser Festlegung einen Anordnungsspielraum belässt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Festlegungen im Anordnungsspielraum nur dann

aufzuheben oder nicht zu genehmigen, wenn sie wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung nicht entsprechen oder nur unzureichend Rechnung tragen (Spühler, S. 110 f.). Widerspricht eine planerische Festlegung mangels eines Anordnungsspielraums dem kantonalen Richtplan, ist sie ■ unter Vorbehalt sachlich gerechtfertigter Abweichungen untergeordneter Natur (§ 16 Abs. 2 PBG) ■ rechtsverletzend, es sei denn, der Richtplan erweise sich aufgrund einer akzessorischen Überprüfung seinerseits als bundesrechtswidrig. Eine derartige akzessorische Überprüfung im Rechtsmittelverfahren über Nutzungspläne ist zulässig, wenn sich die betroffenen Grundeigentümer gegen den Richtplan als solchen nicht zur Wehr setzen konnten (BGE 119 Ia 362 E. 4a S. 368; 113 Ib 299 E. 2b S. 302; 107 Ia 77 E. 3c S. 91 f.; 105 Ia 223 E. 2e S. 230), wie das nach zürcherischer Ordnung zutrifft (§ 19 Abs. 2 PBG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 26).

b) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden waren die beiden streitbetroffenen Gebiete gemäss kantonalem Gesamtplan 1978 nicht als Bauentwicklungsgebiet gekennzeichnet, sondern lagen sie im (damals kartographisch gekennzeichneten) Anordnungsspielraum zwischen Baugebiet und Landwirtschaftsgebiet. Gemäss kantonalem Richtplan 1995 liegen die beiden Areale im Landwirtschaftsgebiet. Auch der Richtplan 1995 belässt den Gemeinden zwischen Siedlungs- und Landschaftsgebiet einen Anordnungsspielraum, der allerdings nicht mehr kartographisch in Erscheinung tritt (vgl. RB 1997 Nr. 67). Mit Bezug auf die beiden streitbetroffenen Gebiete Gatter und Hindergass kann indessen nach dem neuen Richtplan ein solcher Anordnungsspielraum nicht (mehr) angenommen werden. Hätte der Kantonsrat bei der Festsetzung des Richtplans in diesen beiden Gebieten, die immerhin je eine Länge von ca. 200 m und eine Breite von ca. 100 m aufweisen, eine spätere Überbauung ermöglichen wollen, so hätte er sie dem Siedlungsgebiet oder – wie er dies bezüglich des weiter südlich gelegenen Gebiets Hofächer getan hat – dem Bauentwicklungsgebiet zuordnen müssen. Die Beibehaltung der beiden Reservezonen würde daher, wie der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss zutreffend festgestellt hat, dem kantonalen Richtplan widersprechen. Angesichts der räumlichen Ausdehnung der beiden Areale kann auch nicht von einer bloss untergeordneten Abweichung im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG gesprochen werden.

c) Die Erwägungen des Regierungsrats lassen darauf schliessen, dass er beim Widerruf der Genehmigung davon ausgegangen ist, als Genehmigungsbehörde dürfe er den vom Kantonsrat festgesetzten Richtplan von vornherein nicht akzessorisch überprüfen (zu dieser umstrittenen Frage vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 31; RB 1996 Nr. 64). Dem Verwaltungsgericht steht jedenfalls ein solches Überprüfungsrecht zu. Es fragt sich, ob im vorliegenden Fall auf eine derartige akzessorische Überprüfung im Hinblick auf die Erwägung des Regierungsrats verzichtet werden könne, im Rahmen der nächsten Revision des kantonalen Richtplans seien "die Festlegungen zum Siedlungs- und Bauentwicklungsgebiet der Gemeinde Weisslingen gesamthaft neu zu beurteilen und nötigenfalls anzupassen", weshalb mit dem streitigen Genehmigungswiderruf "eine aus dannzumaliger Sicht bessere Lösung bezüglich Situierung und Grösse von allenfalls neu festzulegendem Siedlungsgebiet nicht präjudiziert" werde. Dieser Betrachtungsweise kann nicht beigetreten werden. Nach der zutreffenden Feststellung des Regierungsrats liegt das im Richtplan dem Bauentwicklungsgebiet zugewiesene und gemäss Zonenplan 1999 ebenfalls in der Reservezone verbleibende Gebiet Hofächer, namentlich im Vergleich zu den beiden streitbetroffenen Arealen Gatter und Hindergass, peripher. Wenn nun der Regierungsrat die 1985 erteilte Genehmigung von Reservezonen in der Gemeinde Weisslingen bezüglich der Areale Gatter und Hindergass widerrufen hat, hinsichtlich des Gebiets Hofächer dagegen

nicht, so wird damit die Rechtsstellung der Grundeigentümer in den Arealen Gatter und Hindergass gegenüber den Grundeigentümern im Gebiet Hofächer verschlechtert. Im Gegensatz zu letzterem könnten erstere nur aufgrund einer Änderung des kantonalen Richtplans eingezont werden, wobei dahin steht, ob der hierfür zuständige Kantonsrat bei der nächsten Revision des kantonalen Richtplans die Areale Gatter und Hindergass dem Siedlungs- oder dem Bauentwicklungsgebiet zuteilen wird. Zudem haben Eigentümer von Grundstücken in Reservezonen nach Ablauf von acht Jahren seit Festsetzung oder Revision des Zonenplans auf Gesuch hin Anspruch auf Überprüfung der Bauzonendimensionierung (§ 65 Abs. 4 PBG). Die dem Genehmigungswiderruf der Reservezone zugrundeliegende Festlegung des Richtplans (Zuweisung zum Landwirtschaftsgebiet) ist daher akzessorisch zu überprüfen. d) Als Siedlungsgebiet darf nur Land ausgeschieden werden, das bereits weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 20 bis 25 Jahren benötigt wird und erschlossen werden kann (§ 21 Abs. 2 PBG). Zusätzlich können als Bauentwicklungsgebiet Flächen vorgesehen werden, die voraussichtlich in einem späteren Zeitpunkt der Besiedlung dienen (§ 21 Abs. 3 PBG). Die Abgrenzung zwischen Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet einschliesslich der Festsetzung von Bauentwicklungsgebiet setzt eine das ganze Gemeindegebiet einbeziehende Gesamtbetrachtung voraus; das gilt auch für die akzessorische Überprüfung derartiger Abgrenzungen und Festlegungen. Im vorliegenden Fall fragt sich insbesondere, ob die Zuweisung der bisher im Anordnungsspielraum liegenden Areale Gatter und Hindergass zum Landwirtschaftsgebiet vereinbar damit sei, dass das weitaus grössere und peripherer gelegene Gebiet Hofächer im Bauentwicklungsgebiet belassen wurde. Diese Frage hat vorliegend auch der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde aufgeworfen, jedoch unbeantwortet gelassen, weil er den Richtplan offenkundig als verbindlich (d.h. für ihn nicht einer akzessorischen Überprüfung zugänglich) erachtete. Dem Gebot der Rechtsgleichheit kommt zwar bei Planungsmassnahmen allgemein nur eine abgeschwächte Wirkung zu (Haller/Karlen, N. 121). Vorliegend kann indessen nicht darüber hinweggesehen werden, dass sich die Areale Gatter und Hindergass für eine künftige bauliche Entwicklung besser eignen als das Gebiet Hofächer. Bereits ein Blick auf den Zonenplan zeigt, dass das Gebiet Hofächer erheblich peripherer liegt und grösser ist. Das Areal Hindergass grenzt zudem auf drei Seiten an überbautes und auch eingezontes Land; es kann zwar – wegen seiner Ausdehnung und weil das südlich angrenzende Land nur mit wenigen Bauten überstellt ist – nicht als Baulücke im engeren Sinn (dazu BGE 118 Ib 38 E. 4a S. 45; BGr, 3. Februar 1995, ZBl 97/1996 S. 272 E. 7c/aa; RB 1993 Nr. 63) bezeichnet werden, kommt aber einer derartigen Qualifikation immerhin nahe. Soweit der kantonale Richtplan 1995 in der Gemeinde Weisslingen für das dem Bauentwicklungsgebiet zugeschiedene Gebiet Hofächer eine spätere bauliche Entwicklung ermöglicht, für die Areale Gatter und Hindergass hingegen nicht, erweist sich demnach diese Ausscheidung als nicht haltbar. Dabei hat das Verwaltungsgericht im vorliegenden Rechtsmittelverfahren über den Genehmigungswiderruf nicht darüber zu befinden, ob sich die Zuweisung des Gebietes Hofächer zum Bauentwicklungsgebiet auch dann rechtfertigt, wenn die Areale Gatter und Hindergass dem Bauentwicklungs- oder dem Siedlungsgebiet zugeteilt würden. Doch erweist es sich bei der aufgezeigten Sachlage jedenfalls als rechtswidrig, die Genehmigung der Reservezonen Gatter und Hindergass deswegen zu widerrufen, weil sie dem kantonalen Richtplan widersprechen. Andere Gründe hat der Regierungsrat für den Widerruf der Genehmigung nicht angeführt. Im Rechtsmittelverfahren über einen negativen Genehmigungssentscheid ist es nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, zu prüfen, ob sich der

Genehmigungswiderruf allenfalls aus anderen, vom Regierungsrat nicht angeführten Gründen gleichwohl halten liesse; denn das Gericht ist nicht Genehmigungsbehörde. Aufgrund der vorliegenden Akten sind denn auch andere Gründe, die einen Genehmigungswiderruf rechtfertigen könnten, nicht ersichtlich. Weitere Erhebungen im jetzigen Beschwerdeverfahren erübrigen sich auch deswegen, weil dem hier zu treffenden Entscheid über den Verbleib der streitbetroffenen Areale in der Reservezone trotz seiner Bedeutung für die Planung und namentlich im Hinblick auf § 65 Abs. 4 PBG (dazu E. 3c) bei Weitem nicht die gleiche Tragweite zukommt wie dem später anstehenden Entscheid über die Zuweisung zu einer Zone mit bestimmter Nutzung: Die Reservezone ist keine Bauzone (BGE 123 I 175 E. 3b S. 183; Haller/Karlen, N. 296). Bauten und Anlagen sind darin nur nach Art. 24 RPG zulässig (§ 65 Abs. 2 PBG). Grundsätzlich besteht für dortige Bauten und Anlagen gegenüber dem Gemeinwesen weder ein Anspruch auf Erschliessung noch ein solcher auf Inanspruchnahme öffentlicher Versorgungs- und Erschliessungsanlagen (§ 65 Abs. 3 PBG). In aller Regel begründet die Zuweisung von Grundstücken in der Reservezone zu einer Nichtbauzone auch keinen Anspruch auf Entschädigung wegen materieller Enteignung (vgl. BGE 112 Ib 388, 112 Ia 155). ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten wird, gutgeheissen. Dispositiv Ziffer II des Beschlusses Nr. 637 des Regierungsrats vom 19. April 2000 wird aufgehoben.

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