

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00313 vom 29. August 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-08-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2001.00313

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00313 du 29 août 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00313 del 29 agosto 2000

Regeste

Nutzungsplanung | Nutzungsplanung: Umzonung in Wohnzone, Richterswil Neue Tatsachenbehauptungen sind vorliegend zulässig, da im Genehmigungsverfahren das Verwaltungsgericht als erste gerichtliche Instanz entscheidet und im Festsetzungsverfahren der private Beschwerdeführer bislang gar nicht beigeladen worden ist (E. 3). Kognitionsfragen (E. 4c). Sollte die unterlassene Anhörung des privaten Beschwerdeführers eine Gehörsverletzung darstellen, so ist sie unter den gegebenen Umständen geheilt (E. 5). Die Legitimation eines Naturschutzverbandes hätte im Rekursverfahren angesichts der Folgen für die Parteientschädigung geprüft werden müssen (E. 6a). Legitimationsvoraussetzungen im Allgemeinen. Eine nutzungsplanerische Festsetzung, welche die Einzonung eines Gebietes zu Wohnzwecken umfasst, begründet keine Legitimation eines Naturschutzverbandes (E. 6b). Verhältnis von Richtplan zu Nutzungsplan (E. 7a). Begriff des Anordnungsspielraums (E. 7c). Räumlich kann der Anordnungsspielraum nicht schematisch mit zwei Bautiefen definiert werden; es ist auf die konkrete Tiefe der Bauzonenfläche abzustellen. Die Materialien zum Richtplan 1995 belegen, dass das Siedlungsgebiet im streitigen Bereich nicht erweitert werden sollte und der Anordnungsspielraum gemäss Gesamtplan 1978 bereits ausgeschöpft ist (E. 7d). Es liegt ausserdem keine zulässige Durchstossung des Richtplans durch die nutzungsplanerische Festsetzung vor (E. 7e).

Erwägungen

E. 3

Beide Beschwerdeführende beanstanden die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanzen und bringen verschiedene neuen Tatsachenbehauptungen ins Verfahren ein, insbesondere hinsichtlich des Quartierplans Grüt aus dem Jahre 1970, der seither erfolgten Erschliessungsaufwendungen, der Umstände der Reservezonenzuweisung im Jahre 1984 und der bestehenden Bauzonenkapazitäten in der Gemeinde. Gemäss § 51 VRG kann mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts angefochten werden. Dabei können allerdings, wenn das Verwaltungsgericht als zweite gerichtliche Instanz entscheidet, neue Tatsachen nur soweit geltend gemacht werden, als es durch die angefochtene Anordnung notwendig geworden ist (§ 52 Abs. 2 VRG). Im vorliegenden Beschwerdeverfahren gegen den Nichtgenehmigungsentscheid entscheidet das Verwaltungsgericht als erste gerichtliche Instanz, so dass in diesem Verfahren von vornherein kein Novenverbot besteht. Eine solche Beschränkung ist aber auch im Beschwerdeverfahren gegen den Rekursentscheid, wo das Verwaltungsgericht als zweite gerichtliche Instanz entscheidet, nicht am Platz. Der im Rekursverfahren nicht beigeladene private Beschwerdeführer hatte bisher gar keine

Möglichkeit, seine Sachdarstellung vorzubringen und muss daher neue Tatsachen unabhängig davon behaupten können, ob diese erst durch den Rekursentscheid notwendig geworden sind oder nicht.

E. 4

a) Die Baurekurskommission erachtete E als Stimmbürger gemäss § 151 Abs. 1 Ziff. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 für legitimiert, den Gemeindebeschluss wegen Verletzung des kantonalen Gesamtplanes anzufechten. Bezüglich der Pro Natura Schweiz erwog sie, soweit sich diese Organisation gegen Bewilligungen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen richte oder soweit sie gegen die Ausscheidung von Kleinbauzonen die Umgehung von Art. 24 RPG geltend mache, sei sie zur Anfechtung gestützt auf § 338a Abs. 2 PBG berechtigt. Obwohl es vorliegend nicht um eine Kleinbauzone gehe, bestehe eine gewisse Analogie dazu, wenn die Organisation behaupte, die Bauzone liege im kantonalen Nichtsiedlungsgebiet, ohne dass die Voraussetzungen von Art. 24 RPG erfüllt seien. Da der von beiden Rekurrierenden gemeinsam erhobene Rekurs indessen ohnehin zu behandeln sei, müsse die Frage nicht abschliessend geklärt werden. In der Folge überprüfte die Baurekurskommission den angefochtenen Entscheid auf dessen Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan und hiess ihn gut. Über die Zweckmässigkeit und Angemessenheit der Festlegung äusserte sie sich nicht. Diese Kognitionsbeschränkung der Rekursinstanz entspricht der ständigen Praxis bei Planungsrekursen von Seiten eines Stimmbürgers (BEZ 1985 Nr. 27).

b) Der Regierungsrat hat seine Nichtgenehmigung damit begründet, dass die fragliche Festlegung den gemäss kantonalem Richtplan bestehenden Anordnungsspielraum überschreite, und diese infolgedessen aufgehoben. Dabei unterlag der Regierungsrat bei seiner Prüfungsbefugnis allerdings keiner Einschränkung, da ihm gemäss § 5 Abs. 1 PBG auch die Überprüfung der Angemessenheit und Zweckmässigkeit obliegt.

c) Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid im Beschwerdeverfahren grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin einschliesslich Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung (§ 50 Abs. 1 und 2 VRG). Es hat jedoch gestützt auf § 50 Abs. 3 VRG und Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG unter Umständen auch eine Ermessensüberprüfung vorzunehmen, wenn nämlich anders die volle Überprüfung der Nutzungspläne durch wenigstens eine Beschwerdebehörde nicht gewährleistet wäre (vgl. RB 1994 Nr. 17 = BEZ 1994 Nr. 22). Dies ist regelmässig dann der Fall, wenn ein grundeigentümerfreundliche Planung von dritter Seite nicht angefochten wurde, und demgemäss eine erstmalige Überprüfung des Nutzungsplanes erst im Rahmen der Grundeigentümerbeschwerde gegen eine allfällige Nichtgenehmigung erfolgt. Ob das gleiche auch dann gilt, wenn die fragliche Planung von dritter Seite angefochten und im Rekursverfahren unter Beiladung des Grundeigentümers mit voller Kognition überprüft worden ist, erscheint fraglich, kann hier aber offen bleiben. Die Baurekurskommission hat zwar einen Rekurs von dritter Seite zu beurteilen gehabt, dabei jedoch ihre Kognition infolge des gegebenen Rahmens der Stimmrechtsbeschwerde auf die Rechtskontrolle beschränkt und zudem dem Grundeigentümer keine Gelegenheit gegeben, sich am Verfahren zu beteiligen. Der private Beschwerdeführer konnte daher entgegen den Anforderungen von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG bisher noch keine volle Überprüfung der Nutzungsplanung für sich in Anspruch nehmen. Demgemäss hat das Verwaltungsgericht den regierungsrätlichen Entscheid ausnahmsweise auch einer Ermessenskontrolle zu unterziehen. Dabei hat es sich allerdings in gleicher Weise wie der Regierungsrat eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen. Mit Bezug auf den Rekursentscheid hingegen bleibt das Gericht auf die Rechtskontrolle beschränkt.

E. 5

Der private Beschwerdeführer rügt vorab, dass er im Rekursverfahren nicht beigelegt und damit vor dem negativen Rekursentscheid nicht angehört worden sei. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts spricht einiges dafür, den betroffenen Grundeigentümer im Planungsrekursverfahren Dritter zur Sicherstellung des rechtlichen Gehörs von Amtes wegen beizuladen (vgl. RB 1996 Nr. 10; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/ Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2.A., Zürich 1999, § 21 N. 110). Indessen braucht diese Frage vorliegend nicht weiter behandelt zu werden, da der private Beschwerdeführer als Konsequenz aus der beanstandeten Gehörsverletzung eine Rückweisung an die Baurekurskommission nur dann verlangt, wenn ein Beschwerdeentscheid zu seinen Ungunsten eine Folge der beschränkten Kognition des Verwaltungsgerichtes wäre. Dies ist hier nicht der Fall (vgl. E. 7), weshalb eine allfällige Gehörsverletzung im Beschwerdeverfahren als geheilt betrachtet werden kann.

E. 6

a) Gegen den Rekursentscheid bringen die Beschwerdeführenden weiter vor, die Baurekurskommission hätte auf den Rekurs der Pro Natura Schweiz nicht eintreten dürfen. Bei Rechtsmitteln verschiedener Rechtsmittelkläger sind die Eintretensvoraussetzungen grundsätzlich für jeden Beteiligten einzeln zu prüfen. Allerdings wird im Baurekursverfahren zuweilen auf diese separate Prüfung verzichtet, wenn entweder das Rechtsmittel ohnehin abgewiesen werden muss oder aber wenn einer von zwei Rechtsmittelklägern legitimiert ist und die materielle Beurteilung des Rechtsmittels unabhängig davon ausfällt, ob die Legitimation des anderen bejaht werde oder nicht. Dieses Vorgehen ist prozess-ökonomisch und grundsätzlich nicht zu beanstanden, da die Legitimation auch in zweiter Instanz einer uneingeschränkten Überprüfung unterliegt (vgl. die diesbezüglich unberechtigte Kritik von Tobias Jaag, Die Rechtsmittel des zürcherischen Gemeinderechts in ZBl 90/1989, S. 473). Dies setzt jedoch voraus, dass keiner der Parteien ein Nachteil aus der fehlenden Legitimationsprüfung erwachsen darf. Soll hingegen mit dem Rechtsmittelentscheid dem unterliegenden Rechtsmittelgegner zugunsten des obsiegenden Rechtsmittelklägers eine Parteientschädigung auferlegt werden, so setzt dies eine Bejahung der Rechtsmittelbefugnis voraus, da ein Nichteintreten eine solche Parteientschädigung von vornherein ausschliesst. Es war daher im vorliegenden Fall unzulässig, die Legitimationsfrage hinsichtlich der Pro Natura Schweiz offen zu lassen und ihr alsdann mit Disp.-Ziff. III eine Parteientschädigung über Fr. 800.- zuzusprechen. b) Gemäss § 338a Abs. 2 PBG sind die gesamtkantonal tätigen ideellen Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz widmen, zur Rechtsmittelerhebung berechtigt gegen Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 PBG stützen, sowie gegen Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Da sich die strittige Nutzungsplanung weder auf eine Bestimmung über den Natur- und Heimatschutz noch auf § 238 Abs. 2 PBG stützt, kommt als Anfechtungsobjekt einer Verbandsbeschwerde im vorliegenden Fall nur eine Bewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen in Frage. Auch ohne entsprechende kantonale rechtliche Grundlage sind die Kantone aufgrund von Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) in Verbindung mit Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG verpflichtet, ideelle Verbandsbeschwerden in diesem Bereich zuzulassen, da die Anwendung von Art. 24 RPG als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG zu betrachten ist (BGE 123 II 289 E. 1e, 117 Ib 97 E. 3a). Dabei lässt das

Bundesgericht in seiner Rechtsprechung nicht nur die Rüge zu, Art. 24 RPG sei falsch angewendet worden, sondern auch, Art. 24 RPG sei zu Unrecht gar nicht zur Anwendung gelangt bzw. umgangen worden. Damit wurde das mögliche Anfechtungsobjekt über die eigentliche Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG hinaus ausgedehnt auf Verfügungen, welche die Zonenkonformität einer Baute ausserhalb der Bauzonen bejahen (als Anfechtungsobjekt seit 1. September 2000 ausdrücklich in Art. 34 Abs. 1 RPG erwähnt) sowie auf Planfestsetzungen für ein bestimmtes Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen (vgl. die zusammenfassende Darlegung in BGE 117 Ib 9 E. 2b). Mit Bezug auf die ideelle Verbandsbeschwerde betreffend die Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen geht die kantonale Rechtsmittellegitimation nicht weiter als diejenige der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Entgegen den Erwägungen der Baurekurskommission besteht kein Anlass, das Anfechtungsobjekt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und damit auch das Verbandsbeschwerderecht des kantonalen Rekurs- und Beschwerdeverfahrens generell auf Nutzungsplanungen, die eine Neueinzonung beinhalten, auszudehnen. Nutzungspläne sind grundsätzlich nur mit staatsrechtliche Beschwerde anfechtbar und daher einer ideellen Verbandsbeschwerde nicht zugänglich. Das ergibt sich einerseits aus der Beschränkung des Anfechtungsobjekts auf Verfügungen gemäss Art. 97 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 (OG), aus der Erwähnung der Pläne im Negativkatalog (Art. 99 Abs. 1 lit. c OG) sowie aus Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG und andererseits aus dem Umstand, dass die Raumplanungspflicht im Allgemeinen noch keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG darstellt, deren Erfüllung die ideellen Verbände überprüfen lassen können (vgl. BGE 120 Ib 27 E. 2; 107 Ib 112; Heinz Aemisegger/Stephan Haag in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 33 N. 51). Ausnahmen von diesem Grundsatz sind daher nur dann angezeigt, wenn nutzungsplanerische Anordnungen aufgrund eines engen Bezugs zu spezifischem Bundesverwaltungsrecht oder infolge eines konkreten Projektbezugs weitgehend Verfügungen gleichkommen, welche ihrerseits der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterstünden (vgl. BGE 123 II 88 E. 1a; BGE 121 II 72 E. 1d; Walter Haller/Peter Karlen, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1998, N. 1016 ff.). Im vorliegenden Fall wehrte sich die Pro Natura Schweiz nicht gegen eine projektbezogene Sondernutzungsplanung, sondern allgemein gegen die neue Einzonung eines Wohngebietes. Diese Festlegung weist weder einen Bezug zum Bundesverwaltungsrecht auf, noch beinhaltet sie eine Bewilligung im Sinne von Art. 24 RPG oder eine Umgehung dieser Bestimmung. Die Ausscheidung neuer Bauzonen hat nach den Zielen und Grundsätzen der Art. 1 und 3 RPG zu erfolgen, ohne dass dabei Art. 24 RPG zur Anwendung gelangen würde. Diese Beurteilung hätte dazu führen müssen, dass auf den Rekurs der Pro Natura Schweiz nicht einzutreten gewesen wäre, dies im Gegensatz zur Beschwerdeerledigung bei projektbezogenen Sondernutzungsplänen für planungspflichtige Vorhaben, wo das Bundesgericht zwar auf die Beschwerde eintritt, diese jedoch mangels Anwendbarkeit von Art. 24 RPG ohne weiteres abweist (vgl. BGE 117 Ib 9 E. 2b; Haller/Karlen N. 1018). c) Demgemäss ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als auf den Rekurs der Pro Natura Schweiz (Beschwerdegegnerin 1 VB.2001.00313+315) eingetreten und ihr eine Parteientschädigung zugesprochen worden ist. Da sich E (Beschwerdegegner 2 VB.2001.00313+315) mit der ihm von der Rekursinstanz zugesprochenen Parteientschädigung über Fr. 800.- abgefunden hat, muss an dieser Stelle nicht weiter geprüft werden, ob die Entschädigungshöhe bei einem Nichteintreten auf den Rekurs der Beschwerdegegnerin 1 für den obsiegenden Beschwerdegegner 2 allenfalls

höher ausgefallen wäre.

E. 7

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). Ob und inwieweit die Richtplanung der Nutzungsplanung für die parzellenscharfe Zonenabgrenzung einen Anordnungsspielraum belässt oder nicht, ist eine Frage der Richtplankonformität des Nutzungsplanes und damit eine Rechtsfrage. Wird ein Anordnungsspielraum verneint, so stellt sich die weitere Rechtsfrage, ob allenfalls eine zulässige Durchstossung der Richtplanung im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG vorliegt. Wird jedoch ein Anordnungsspielraum bejaht, so liegt es grundsätzlich an der nachfolgenden Nutzungsplanung, diesen Spielraum unter Abwägung aller raumrelevanten Interessen zu nutzen. b) Das streitbetroffene Areal liegt am nördlichen Ende des grossflächigen Landwirtschaftsgebietes zwischen Richterswil und Samstagnern. Gemäss dem kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995 verläuft die Grenze zwischen dem Siedlungs- und dem Landwirtschaftsgebiet im fraglichen Bereich entlang den überbauten Grundstücken südwestlich der Bachtelstrasse und entspricht damit der bisherigen kommunalen Bauzonengrenze. Das nunmehr neu der Wohnzone zugewiesene Gebiet grenzt unmittelbar südwestlich daran an, umfasst je eine Bautiefe nordöstlich und südwestlich der geplanten Quellenstrasse und erstreckt sich über eine Länge von 175 bis 225 m, eine Tiefe von 60 bis 70 m und eine Gesamtfläche von ca. 13'400 m². Diese kommunale Festlegung entspricht nur dann dem kantonalen Richtplan, wenn dieser der Nutzungsplanung im fraglichen Umfang einen Anordnungsspielraum belässt. Die Baurekurskommission stellte in ihrem Entscheid vorab fest, dass der kommunale Siedlungsplan vom 25. Mai bzw. 9. Juni 1982, welcher im fraglichen Gebiet ein Bauentwicklungsgebiet festgelegt habe, (noch) nicht dem revidierten kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995 angepasst worden sei und für die anstehende Beurteilung daher nicht massgebend sei. Weiter erwog die Rekursinstanz, das am Rande des kantonalen Siedlungsgebietes liegende Areal könne rein umfangmässig noch als im Anordnungsspielraum zwischen Bau- und Nichtbaugebiet liegend betrachtet werden. Jedoch bestehe weder aus Erschliessungsgründen noch im Hinblick auf den Geländeverlauf ein Bedarf nach Arrondierung der bisher sinnvoll abgegrenzten Bauzone. Zudem benötige die Gemeinde kein zusätzliches Bauland, da die bestehenden Bauzonen über eine mehr als ausreichende Kapazität verfügen würden. Die strittige Festlegung sei demnach vom Zweck des Anordnungsspielraumes nicht gedeckt und widerspreche damit der übergeordneten Planung. Dieser Argumentation schloss sich der Regierungsrat bei der Nichtgenehmigung an. c) Der sich aus dem kantonalen Richtplan ergebende Anordnungsspielraum zwischen verschiedenartigen Festlegungen entspricht dessen generalisierter, nicht parzellenscharfer Darstellungsweise. Er soll unter anderem den Gemeinden als Träger der Nutzungsplanung denjenigen Ermessensspielraum gewähren, den es für eine parzellenscharfe, die örtlichen Besonderheiten und Interessen berücksichtigende Zonenplanung braucht. Das Verwaltungsgericht hat bereits in früheren Entscheiden unter Hinweis auf den Bericht des Kantonsrats zum kantonalen Richtplan 1995 festgehalten, dass trotz der mit der Richtplanrevision aufgegebenen kartographischen Darstellung des Anordnungsspielraumes ein solcher nach wie vor bestehe und sich aus den Karteneinträgen sowie den im Text beschriebenen Zielsetzungen und konkret formulierten Aufträgen an die einzelnen Planungsträger ergebe. Dabei wurde jedoch ausdrücklich abgelehnt, den Anordnungsspielraum erst aufgrund einer Würdigung aller für die Nutzungsplanung

massgebenden Gesichtspunkte zu definieren, da damit das Resultat der für die Nutzungsplanung massgebenden Interessenabwägung bereits vorweggenommen würde (BEZ 1998 Nr. 1 = RB 1997 Nr. 67; VGr, 3. März 1997, Z Bl 98/1997, S. 473 E. 3a). Demgemäss wohnt dem Anordnungsspielraum sowohl eine quantitativ-räumliche als auch eine qualitativ-raumplanerische Komponente inne. Da nur die erstere einer kartographischen Darstellung überhaupt zugänglich ist, hat der Kantonsrat folgerichtig bei der Revision der Richtplanung im Jahr 1995 auf diese Darstellungsweise ganz verzichtet. Für die Ermittlung des Umfangs des Anordnungsspielraums sind jedoch beide Komponenten in einem sinnvollen Zusammenspiel zu berücksichtigen. d) Mit Bezug auf die räumliche Komponente des Anordnungsspielraums hat die Baurekurskommission erwogen, dass die vorliegend strittige Erweiterung der Bauzone um zwei Bautiefen umfangmässig gerade noch innerhalb des zulässigen Rahmens liege. Dieser Beurteilung kann nicht gefolgt werden. Zwar erstreckt sich der Anordnungsspielraum in räumlicher Hinsicht nach der Praxis jeweils tatsächlich auf ein bis zwei Bautiefen (vgl. BEZ 1998 Nr. 1 E. 7 = RB 1997 Nr. 67 E. 3). Diese Dimension ergab sich im Kanton Zürich jedoch aus der Breite des ursprünglich kartographisch dargestellten weissen Bandes zwischen den verschiedenen Gebieten des Gesamtplanes 1978, welche üblicherweise rund 40 m mass und daher je nach massgebender Zone einer bis zwei Bautiefen entsprach. Es sind daher in räumlicher Hinsicht keineswegs die Anzahl der Bautiefen massgebend, sondern die konkrete Tiefe der beanspruchten Bauzonenfläche. Sollen wie hier zwei Bautiefen mit einer dazwischen liegenden neuen Strasse und damit eine Tiefe von bis zu 70 m eingezont werden, so überschreitet dies den üblichen Rahmen beträchtlich. Es fragt sich daher, ob raumplanerische Aspekte der kantonalen Richtplanung eine solche Erweiterung des Anordnungsspielraums im konkreten Fall rechtfertigen können. Der kantonale Siedlungs- und Landschaftsplan 1978 hatte die Baugebietsgrenze im fraglichen Bereich noch nördlich der Kreuzung Chrummbächliweg/Bachtelstrasse mehr oder weniger in Ost-West-Richtung gezogen, südlich davon den Anordnungsspielraum in Form eines weniger als 30 m breiten weissen Bandes dargestellt und anschliessend parallel dazu südlich der Kreuzung Chrummbächliweg/Bachtelstrasse Bauentwicklungsgebiet ausgeschieden. Diesen damaligen Anordnungsspielraum zwischen Bau- und Bauentwicklungsgebiet nutzte der Zonenplan 1984 dahingehend aus, dass er eine Bautiefe südwestlich der Bachtelstrasse der Einfamilienhauszone zuwies und erst anschliessend im Südwesten eine Reservezone ausschied. Gemessen an diesem ursprünglichen Siedlungsplan liegt die heute strittige nutzungsplanerische Festsetzung, welche zwei weitere Bautiefen in südwestlicher Richtung einzont, nicht mehr im kartographisch dargestellten Anordnungsspielraum zwischen Bau- und Nichtbaugebiet. Nur gerade das nordwestliche Ende des strittigen Areals kommt in diesen Bereich zu liegen, während der grössere Teil davon bereits das seinerzeitige Bauentwicklungsgebiet überlagert. Bei der Richtplanrevision im Jahr 1995 wurden als Siedlungsgebiet im Wesentlichen jene Gebiete ausgeschieden, die bereits bis dahin rechtskräftig als Bau- oder Reservezonen innerhalb des Baugebietes gemäss Gesamtplan 1978 festgesetzt waren (Kantonaler Richtplan 1995, Ziff. 2.2.2 a). Auf die Ausscheidung von Bauentwicklungsgebiet wurde in Anbetracht der ausgewiesenen Kapazitäten weitgehend verzichtet. Die früheren Bauentwicklungsgebiete gemäss Gesamtplan 1978 wurden daher zum grössten Teil dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen, in begründeten Fällen dem Siedlungsgebiet, und nur ausnahmsweise wurden Bauentwicklungsgebiete beibehalten (Ziff. 2.2.2 b). Verschiedene Einwendungen bezweckten, Flächen des bisherigen Bauentwicklungsgebiets zum Siedlungsgebiet zu schlagen, darunter auch eine

ein Grundstück im Chrummbächli in Richterswil betreffende Einwendung. Der Kantonsrat folgte diesen Anträgen unter Hinweis auf die vorhandenen Kapazitäten nicht und wies darauf hin, dass die betreffenden Flächen von der Reservezone in die Landwirtschaftszone zu verlegen seien (Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen, S. 35 f.).

Dementsprechend ersetzte der neue Richtplan das im fraglichen Bereich ausgeschiedene Bauentwicklungsgebiet gemäss Gesamtplan 1978 durch Landwirtschaftsgebiet. Vor diesem Hintergrund bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Richtplan 1995 das Siedlungsgebiet im fraglichen Bereich tatsächlich erweitern wollte. Vielmehr passte der Plan den Grenzverlauf zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet hier lediglich an die neue Überbauungssituation an, welche nunmehr aufgrund des Zonenplanes 1984 unter Beanspruchung des ursprünglichen Anordnungsspielraums bereits eine Bautiefe südwestlich der Bachtelstrasse miteinschloss. Würde dem Siedlungsplan 1995 in diesem Punkt eine andere Bedeutung zugemessen, so hiesse dies nichts anderes, als dass eine Gemeinde bei jeder kantonalen Anpassung der Baugebietsgrenze an die bestehende Überbauung neu ein bis zwei Bautiefen an Anordnungsspielraum hinzu gewinnen würde, den sie alsdann erneut für eine Zonenerweiterung nutzen könnte. Dies widerspricht klar dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1 RPG). Zwar legt sich eine Gemeinde mit einer einmal erfolgten Zonengrenzziehung innerhalb eines gegebenen Anordnungsspielraums tatsächlich nicht für alle Zeiten fest, und es steht ihr daher in einem späteren Zeitpunkt auch frei, ihr Planungsermessen – vorbehaltlich des Grundsatzes der Planbeständigkeit – anders als bisher auszuüben. Jedoch liegt hier der Fall wesentlich anders, wenn die Gemeinde Richterswil den ihr vom kantonalen Gesamtplan 1978 gewährten Anordnungsspielraum mit dem Zonenplan 1984 bereits ausgeschöpft hat und der Kanton ihr keinen neuen diesbezüglichen Spielraum eröffnen wollte. In Würdigung der massgebenden Aspekte ist daher festzustellen, dass die übliche räumliche Tiefe des Anordnungsspielraumes von rund 40 m aus raumplanerischen Gründen hier in wesentlich geringerem Umfang besteht, wenn nicht sogar ganz aufgehoben ist. Um so mehr muss mit den beiden Vorinstanzen ein Anordnungsspielraum über die beanspruchte Tiefe von 60 bis 70 m verneint werden. e) Liegt die fragliche Umzonung daher ausserhalb des Anordnungsspielraums des kantonalen Gesamtplans, so ist weiter zu fragen, ob eine zulässige Durchstossung im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG vorliege. Die Baurekurskommission hat diese Frage verneint, da die Neueinzonung weder sachlich gerechtfertigt noch untergeordneter Natur sei. Der Regierungsrat kam zum gleichen Schluss. Die Beschwerdeführenden, welche vom Bestehen eines Anordnungsspielraums ausgehen, setzen sich mit diesem Teil der Begründung kaum auseinander. Sie scheinen jedoch diejenigen Argumente, welche ihrer Ansicht nach für eine Einzonung innerhalb des Anordnungsspielraums sprechen, auch als Argumente für eine zulässige Durchstossung des Richtplanes zu erachten. Insbesondere weisen sie darauf hin, dass bereits der Quartierplan Grüt die Erschliessung des strittigen Areals in zweiter Etappe vorsah, hierfür auch wesentliche Vorinvestitionen geleistet wurden und der Grundeigentümer bei der Nutzungsplanung 1984 entgegen einer Vorlage auf Einzonung des Areals selber um eine Zuweisung zur Reservezone ersucht hatte. Diese Argumente überzeugen nicht. Der Quartierplan Grüt stammt aus dem Jahre 1970 und entstand damit Jahre vor Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes und des Raumplanungsgesetzes. Er ist daher nicht geeignet, den Widerspruch zwischen der später entstandenen kantonalen Gesamtplanung und der kommunalen Nutzungsplanung zu legitimieren. Die Gemeinde Richterswil teilte das Gemeindegebiet erstmals mit dem Zonenplan 1984 den bundesrechtlich gebotenen

Nutzungszonen zu und traf damit die erforderliche Unterscheidung zwischen Bau- und Nichtbauzonen. Wenn der private Beschwerdeführer sich damals, aus welchen Gründen auch immer, dafür einsetzte, dass sein Land einer Reserve- anstatt einer Bauzone zugewiesen werde, so kann dies heute bei der Revision dieser Nutzungsplanung keine Rolle mehr spielen. Da das Gebiet weitgehend ausserhalb des Anordnungsspielraumes des Gesamtplanes 1978 lag, wäre eine Einzonung auch im Jahr 1984 richtplanwidrig gewesen. Allfällige Investitionen des Grundeigentümers im Hinblick auf eine spätere Erschliessung hätten daher schon damals keine Einzonung gerechtfertigt, sondern im besten Fall dazu dienen können, aus der Zuweisung des Areals zur Reservezone einen Anspruch auf eine Entschädigung aus materieller Enteignung abzuleiten. Selbst ein allfälliger Bedarf nach zusätzlichen Bauzonen in der Gemeinde könnte nicht rechtfertigen, dass dieser Bedarf ausserhalb des kantonalen Siedlungsgebietes und des dazugehörenden Anordnungsspielraums gedeckt würde. Ausserdem rechtfertigen weder die konkrete topographische Lage noch die tatsächlichen Erschliessungsverhältnisse im Gebiet Gumerrain eine Durchstossung. Schliesslich bleibt ohnehin fraglich, ob die Abweichung von der Richtplanung angesichts der strittigen Arealfläche von rund 13'400 m² überhaupt noch als untergeordnet bezeichnet werden kann (vgl. etwa VGr, 20. September 2001, VB.2001.00048, BEZ 2001 Nr. 44, wo die Durchstossung bezüglich 7'000 m² zugelassen wurde, im Gegensatz zu VGr, 29. August 2000, VB.2000.00199, RB 2000 Nr. 86 = BEZ 2000 Nr. 49, wo bei einer Fläche von 20'000 m² eine untergeordnete Abweichung verneint wurde; beide Entscheide vollständig veröffentlicht unter <http://www.vgrzh.ch/rechtsprechung>). Die Beschwerden gegen den Rekursentscheid sind daher in der Hauptsache abzuweisen.

E. 8

Ist demnach die Aufhebung der kommunalen Festlegung zu Recht erfolgt, so entfällt damit das Objekt der kantonalen Genehmigung. Die Beschwerden gegen den Nichtgenehmigungsentscheid des Regierungsrat (VB.2002.00192 und VB.2002.00194) sind daher als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Damit kann offen bleiben, ob die Beschwerdeführenden gestützt auf das Schreiben der Baudirektion vom 4. November 1998 auf einen positiven Genehmigungsentscheid vertrauen durften.

E. 9

Damit obsiegen die Beschwerdeführenden in einem geringfügigen Punkt, unterliegen jedoch in der Hauptsache. ...

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