

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00245 vom 9. September 2004**

ZH Verwaltungsgericht, 2004-09-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2004.00245](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00245)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00245 du 9 septembre 2004

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00245 del 9 settembre 2004

## **Regeste**

kommunale Richtplanung | Kommunale Richtplanung: Inhalt des kommunalen Verkehrsplanes. Zuständigkeit und Legitimation (E. 1). Umstritten ist, was Inhalt des kommunalen Verkehrsplanes sein kann bzw. die Auslegung von § 31 Abs. 2 PBG (E. 3). Unterschieden werden muss zwischen einem weiten Erschliessungsbegriff der Richtplanung und einem engeren Erschliessungsbegriff der Nutzungsplanung im Sinne der Bauzonenerschliessung. Der Begriff der Erschliessung in § 31 Abs. 2 PBG beinhaltet den weiten Erschliessungsbegriff der Richtplanung und geht demnach weiter als jener in § 91 PBG bzw. Art. 19 RPG (E. 3.1.1). Inhalt des kommunalen Richtplanes können deshalb nicht nur Siedlungsstrassen mit Groberschliessungsfunktion sein, sondern auch andere Infrastrukturen der Groberschliessung von Gemeindegebiet (E. 3.1.2). Für die Unterscheidung zwischen Grob- und Feinerschliessung darf aus diesem Grund nicht nur auf die Erschliessung als Bauvoraussetzung abgestellt werden. Vielmehr müssen die Unterscheidungen sowohl für die Bauzonenerschliessung als auch für die Wald- und Landwirtschaftsgebieterschliessung vorgenommen werden (E. 4). Ausführungen zur Groberschliessung als Bauzonenerschliessung (E. 4.1) sowie zur Groberschliessung von Wald- und Landwirtschaftsgebiete (E. 4.2). In casu kommt der projektierten Strasse Groberschliessungsfunktion in Bezug auf die Wald- und Landwirtschafterschliessung zu, nicht jedoch in Bezug auf die Siedlungerschliessung. Die umstrittene Strasse ist deshalb in den kommunalen Verkehrsplan aufzunehmen. Gutheissung.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, bildet Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens einzig die Frage, ob die von der Gemeinde im kommunalen Verkehrsplan festgesetzte Strasse die Anforderungen für eine Aufnahme in den kommunalen Verkehrsplan zu erfüllen vermag. Nicht entscheidend für die Beurteilung der vorliegenden Sache ist hingegen die beitragsmässige Einordnung der fraglichen Strasse im Sinne von § 1 der StrassenbeitragsV.

### **E. 3.1**

Was Inhalt des kommunalen Verkehrsplanes sein kann, wird im Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG) lediglich implizit geregelt, indem § 31 Abs. 2 PBG festhält, dass die Gemeinden auf den kommunalen Verkehrsplan mit den kommunalen Strassen für die Groberschliessung und den Wegen von kommunaler Bedeutung nicht verzichten dürfen. Inhalt des kommunalen Verkehrsplanes bilden somit einerseits kommunale Strassen der Groberschliessung sowie andererseits Wege von kommunaler Bedeutung.

### **E. 3.1.1**

Der Begriff der Erschliessung ist aufgrund von Art. 19 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) bundesrechtlicher Natur und bedeutet gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG grundsätzlich die Vorkehr zur Herbeiführung der Baureife von Grundstücken (vgl. BGE 116 Ib 159 E. 6b). Das Bundesrecht verweist also den Begriff der Erschliessung in den Zusammenhang der Nutzungsplanung und des Baurechts (Martin Lendi, Die Funktion der Erschliessung in der Raumplanung und ihre rechtliche Bedeutung, in: Mélanges André Grisel, Neuenburg 1983, S. 541; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. A., Bern 2002, S. 251). Obwohl die Erschliessung in erster Linie in den Rahmen der baulichen Bodennutzung gehört, ist jedoch die Erschliessung auch Gegenstand der Richtplanung (Lendi, S. 551 f.). In der Richtplanung geht es um die Erschliessung im Sinne aller Massnahmen der Ausstattung des Raumes mit lebensnotwendigen Einrichtungen und der Bedienung mit Einrichtungen, die nicht nur der Erschliessung als Bauvoraussetzung dienen. Der Begriff der Erschliessung ist in der Richtplanung also sehr weit gefasst und umfasst alle raumwirksamen Tätigkeiten, die erlauben, ein Gebiet nach Massgabe der Zweckfestlegung der Nutzungsplanung zu bewirtschaften (vgl. Lendi, S. 551 f.). Das RPG verwendet den Begriff der Erschliessung im Zusammenhang mit der Richtplanung nicht, es spricht vielmehr in Art. 6 Abs. 3 lit. b RPG konkret vom Verkehr, der Versorgung sowie den öffentlichen Bauten und Anlagen, die in die Grundlagenbearbeitung der Richtpläne einzubeziehen und die im Richtplan festzuschreiben sind (vgl. Lendi, S. 553). Erschliessung im Sinne der Richtplanung geht damit weiter als Erschliessung im Sinne der Nutzungsplanung.

### **E. 3.1.2**

Angesichts dieser Unterscheidung zwischen einem engen und weiten Begriff der Erschliessung gilt es zunächst zu klären, in welchem Sinn § 31 Abs. 2 PBG den Begriff (Grob-)Erschliessung verwendet, das heisst, ob mit der Verwendung des Begriffs Erschliessung gemäss § 31 Abs. 2 PBG Bauzonenerschliessung gemeint oder darunter Erschliessung im weiteren Sinne zu verstehen ist. Nach dem Wortlaut und dem systematischen Zusammenhang des PBG regelt § 31 PBG die (kommunale) Richtplanung. Mit Hilfe von § 31 Abs. 2 PBG sollen insbesondere klare Abgrenzungen für den Erschliessungsplan, die Baulinien sowie den Quartierplan erreicht werden (vgl. Weisung des Regierungsrates vom 11. Oktober 1989, AB1 1989, S. 1749). Während der Erschliessungsplan im Dienste der Nutzungsplanung steht und Aufschluss gibt über die öffentlichen Werke und Anlagen, die für die Groberschliessung der Bauzonen notwendig sind (vgl. § 91 PBG), also die Vorgaben des Bundesrechts gemäss Art. 19 RPG kantonrechtlich umsetzt, dient der Verkehrsrichtplan mehr als nur der Bauzonenerschliessung. Der kommunale Verkehrsplan soll vielmehr seiner Funktion als Richtplan entsprechend die Koordination der Verkehrsanlagen von kommunaler Bedeutung übernehmen. Ausser Acht gelassen werden dabei Quartierstrassen, da diese im Quartierplan festzusetzen sind. Daraus wird ersichtlich, dass der Verkehrsplan in Abgrenzung zum Erschliessungsplan und dem Quartierplan nur Strassen und Wege von Bedeutung für die ganze Gemeinde, nicht bloss für Quartiere oder Siedlungsgebiete zu erfassen hat. Das soll durch die Formulierung in § 31 Abs. 2 PBG zum Ausdruck gebracht werden, wenn von Strassen für die Groberschliessung und von Wegen von kommunaler Bedeutung die Rede ist. Damit steht fest, dass unter Groberschliessung im Sinne von § 31 Abs. 2 PBG der weite Erschliessungsbegriff im Sinne der Richtplanung und nicht jener der baulichen

Bodennutzung im Sinne von Art. 19 RPG verwendet wird. Zum gleichen Schluss gelangt man, wenn zur Auslegung von § 31 Abs. 2 PBG die Bestimmung über den Inhalt des regionalen Verkehrsplanes herangezogen wird. So enthält der regionale Verkehrsplan gemäss § 30 Abs. 4 PBG insbesondere Festlegungen über die Strassen und Parkieranlagen von regionaler Bedeutung (lit. a); die Tram- und Buslinien mit den zugehörigen Anlagen (lit. b); Bahnlinien sowie Anschlussgeleise und Anlagen für den Güterumschlag (lit. c); Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege unter Einbezug historischer Verkehrswege (lit. d). Inhalt des regionalen Richtplanes können mithin nicht nur Siedlungsstrassen sein, sondern auch andere Infrastrukturen, die der Groberschliessung der Region nicht nur in baurechtlicher Hinsicht dienen (vgl. dazu den Anhang zur Verordnung über die einheitliche Darstellung der Richtplanungen vom 8. Dezember 1976). Bei analoger Anwendung dieser Grundsätze auf den kommunalen Richtplan ergibt sich, dass nicht bloss Siedlungsstrassen, sondern ebenso andere Einrichtungen der Groberschliessung des Gemeindegebietes Inhalt des kommunalen Richtplanes sein können.

#### **E. 4**

Da mithin unter Groberschliessung im Sinne von § 31 Abs. 2 PBG nicht dasselbe zu verstehen ist wie unter Groberschliessung im Sinne von §§ 90 ff. PBG, kann zur Bestimmung, welche Strassen in den Verkehrsplan aufgenommen werden dürfen, auch nicht ausschliesslich auf die für die Bauzonenerschliessung entwickelte Unterscheidung zwischen Groberschliessung und Feinerschliessung abgestellt werden. Oder anders gesagt, kann zur Inhaltsbestimmung des Verkehrsplanes nicht nur auf die Erschliessung als Bauvoraussetzung abgestellt werden. Dies im Gegensatz zur Gewährung von Staatsbeiträgen gestützt auf die StrassenbeitragsV (vgl. dazu unten Erwägung 4.2). Vielmehr müssen die Unterscheidungen sowohl für die Bauzonenerschliessung als auch für die Wald- und Landwirtschaftsgebieterschliessung vorgenommen werden. Aus diesem Grund greift die Argumentation des Regierungsrates, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, zu kurz.

#### **E. 4.1**

Das Raumplanungsgesetz enthält keine Begriffe für die Unterscheidung verschiedener Erschliessungsebenen wie Grund■, Grob■ und Feinerschliessung. Die Umschreibung der Erschliessungsgrade ist vielmehr uneinheitlich (Begriffe zur Raumplanung, ein Nachschlagewerk für die Praxis, VLP-Schrift Nr. 67, Bern 1996, S. 59 f.). Das Bundesrecht verlangt auch nicht, dass die Kantone entsprechende Begriffsbestimmungen einführen. Eine besondere bundesrechtliche Begriffsbestimmung enthält allerdings das Wohnbau■ und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG). Unter Groberschliessung für die Bauzonenerschliessung wird danach die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen verstanden, namentlich Wasser■, Energieversorgungs■ und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wege, die unmittelbar dem zu erschliessenden Gebiet dienen. Die Feinerschliessung der Bauzone umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen (Art. 4 WEG). Strassenmässig erfüllen die Funktion der Groberschliessung vor allem die Sammelstrassen (vgl. RB 1983 Nr. 96; Peter Engeler, Die Erschliessung von Baugrundstücken nach zürcherischem Recht, Zürich 1976, S. 31). Als Entscheidungshilfen für die Qualifizierung von Strassen können im Weiteren auch die VSS-Normen herangezogen, wie es der Regierungsrat getan hat. So subsumiert der Regierungsrat unter

den Begriff der Strassen der Groberschliessung unter Bezugnahme auf die VSS-Normen Sammelstrassen. Danach sind Sammelstrassen Strassen innerhalb besiedelter Gebiete, welche den Verkehr aus den Erschliessungsstrassen sammeln und ihn zu Strassen des nächsthöheren oder gleichen Typs führen. Zusammen mit den Hauptverkehrsstrassen stellen sie die lokalen Verbindungen zwischen den einzelnen Quartieren oder Ortschaften sicher (vgl. VSS-Norm 640 044). Bei der Abgrenzung zwischen Grob- und Feinerschliessung steht den Gemeinden ein weiter Ermessensspielraum zu (RB 1988 Nr. 59). Ein pflichtgemässes Ermessen hat die Funktion der Erschliessungsanlagen zu berücksichtigen als auch die Vorgaben von Plänen und einschlägigen gesetzlichen Vorschriften zu berücksichtigen (BEZ 1997 Nr. 6 E. 2a). Zu prüfen ist die siedlungsererschliessende Funktion der projektierten Strasse. Der Regierungsrat lehnt die Klassierung der umstrittenen Strasse in Zell als Sammelstrasse deshalb ab, weil er ihr nur die Aufgabe der Feinerschliessung der Wohnhäuser nördlich der Bahnlinie zumisst. Ob die vorliegend im Streit liegende Strassenprojektierung als Sammelstrasse einzustufen ist, muss zu Recht bezweifelt werden. Die Strasse befindet sich ab dem Bahnübergang ausserhalb des Siedlungsgebietes. Bauzonen erschliesst sie nicht, sondern dient lediglich der Zufahrt von einigen Wohnhäusern, welche sich in der Landwirtschaftszone befinden. Diese Höfe können nicht als Weiler oder Quartier qualifiziert werden, weshalb ihr in diesem Sinne auch keine Verbindungsfunktion zukommt. Die in der Beschwerdeschrift angeführten Beispiele in den Gemeinden Fehraltorf, Russikon und Bauma haben – wie dem Regierungsrat beizupflichten ist – ausnahmslos die Funktion der Erschliessung von in der Bauzone gelegenen Weilern und/oder der Verbindung zu benachbarten Gemeinden. In keinem der erwähnten Fälle wurde, wie dies vorliegend erfolgen soll, mit einer Sammelstrasse eine Gebäudegruppe von lediglich vier Wohnhäusern in der Landwirtschaftszone erschlossen, von denen zudem nur drei nahe beieinander liegen. Zwar endet die Strasse nicht bei dieser Häusergruppe, sondern führt in den Wald und nach Unterlangenhard (vgl. 10). Dieser interkommunalen Verbindung kommt aber nur sehr untergeordnete Bedeutung zu, weshalb die neu zu erstellende Strasse nicht aus diesem Grund allein als Sammelstrasse bezeichnet werden kann. Auch kann dem Teilstück der geplanten Strasse zwischen der Tösstalstrasse bis und mit dem Bahnübergang nicht Groberschliessungscharakter beigemessen werden, solange eine offenbar ebenfalls in Planung stehende durchführende Strassenverbindung zwischen Kollbrunn nach Rikon auf der Nordseite der Tösstal-Bahnlinie nicht besteht. Zusammenfassend ist dem Regierungsrat also insofern beizupflichten, dass es sich bei der vorliegend zur Debatte stehenden Strasse nicht um eine Strasse mit Baurechtsererschliessungscharakter handelt. Die projektierte Strasse erschliesst kein Siedlungsgebiet, sondern dient lediglich der Feinerschliessung der kleinen Häusergruppe auf der Nordseite der Tösstal-Bahnlinie. Damit ist indessen – entgegen der Ansicht des Regierungsrates und der Baudirektion - noch nicht abschliessend entschieden, ob die fragliche Strasse in den Verkehrsplan aufgenommen werden muss oder nicht. Dazu muss vielmehr überdies geprüft werden, ob ihr Groberschliessungsfunktion im Sinne des weiter gefassten Erschliessungsbegriffs der Richtplanung zukommt.

#### **E. 4.2**

Zu prüfen ist die Funktion der projektierten Strasse in Bezug auf die Erschliessung der Wald- und Landwirtschaftsgebiete im Raum Rüschetbüel-Rutzen-Rutzentobel-Schöntalerweid. In der Forst- und Landwirtschaft bedeutet Erschliessung Flächenerschliessung, da die Bewirtschaftung gleichzeitig an verschiedenen Orten erfolgen muss (vgl. V. Kuonen, Generelle Erschliessungsplanung, Zürich 1979, S. 21). Die Groberschliessung von

Waldbeständen erlaubt dabei die Zufahrt ins Arbeitsgebiet und die Abfuhr von Holz vom Lagerplatz an den Verbrauchsort. Sie erfolgt über Waldstrassen, die an das öffentliche Strassennetz angeschlossen werden (Walter Wüthrich, Die Feinerschliessung von Waldbeständen – Planung, Anlage und Benützung, Berichte der Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, Birmensdorf 1992, S. 14; Peter Dietz/Wolfgang Knigge/Hans Löffler, Walderschliessung, Hamburg/Berlin 1984, S. 13). Demgegenüber ermöglicht die Feinerschliessung den Zugang zu jedem Arbeitsort und das Bringen des Holzes vom Fällort zum Aufbereitungs- und Lagerort im Wald mittels Rückegassen, Maschinenwegen und Seillinien (vgl. Wüthrich, S. 14; Kuonen, S. 21 f.). Analog dazu führen die landwirtschaftlichen Güterstrassen mit Groberschliessungsfunktion bis an die Grenze der landwirtschaftlich genutzten Gebiete, während die Feinerschliessung durch Bewirtschaftungswege innerhalb der Feldparzellen erfolgt. Im vorliegenden Fall kommt der neu zu erstellenden Strasse gemäss dem Schreiben des Amtes für Landschaft und Natur vom 22. August 2003 Groberschliessungsfunktion zu für die Feldparzellen nördlich der Tösstal-Bahnlinie sowie für den Wald im Gebiet Rutzentobel, in welchem regelmässig Holznutzungen stattfinden, und im Gebiet Schönthalerweid und Schönthalerhalden, welchem besondere Schutzfunktion zugemessen wird und gänzlich unerschlossen ist. Wegen dieser land- und forstwirtschaftlichen Bedeutung der im Verkehrsplan festgesetzten Strasse wurde der Gemeinde Zell vom Kanton auch ein einmaliger Beitrag von maximal Fr. 231'000.- an die Baukosten der vorliegend umstrittenen Strasse bewilligt. Hieraus wird nun ebenso ersichtlich, dass Beiträge gestützt auf § 1 der StrassenbeitragsV nur für Strassen mit Siedlungerschliessungsfunktion (unter Ausschluss der Feinerschliessung) ausgeschüttet werden, während sich das Beitragswesen für Strassen mit Bedeutung für die Land- und Forstwirtschaft nach den einschlägigen Bestimmungen der Forst- und Landwirtschaftsgesetz richtet. Die StrassenbeitragsV geht somit vom engen Begriff der Erschliessung gemäss Art. 19 RPG bzw. von der Bauzonenerschliessung aus, weshalb bei der Beurteilung, ob eine Strasse in den kommunalen Verkehrsplan aufzunehmen ist, nicht allein auf die Beitragspflicht gemäss § 1 StrassenbeitragsV abgestellt werden darf.

#### **E. 5.1**

Da der projektierten Strasse Groberschliessungsfunktion zukommt und sie in Bezug auf die Walderschliessung von kommunaler Bedeutung ist, ist sie in den kommunalen Verkehrsplan aufzunehmen. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen und der Regierungsrat anzuweisen, den Verkehrsplan der Gemeinde Zell vom 22. September 2003 zu genehmigen.

#### **E. 5.2**

Die Gerichtskosten sind dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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