

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00124 vom 25. August 2005

ZH Verwaltungsgericht, 2005-08-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2005.00124

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00124 du 25 août 2005

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00124 del 25 agosto 2005

Regeste

Gestaltungsplan | privater Gestaltungsplan (für Erweiterung eines Heims für geistig Behinderte; kantonale Landwirtschaftszone, Landschafts-Förderungsgebiet) Kognition der Baurekurskommission und des Verwaltungsgerichts (E. 1.2). Projektbezogene (Sonder-)Nutzungsplanungen ausserhalb der Bauzonen müssen mit den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes vereinbar sein, was eine umfassende Interessenabwägung voraussetzt. Damit ist vorliegend auch eine akzessorische Überprüfung des Eintrags des Heims im regionalen Richtplan verbunden; dieser Eintrag stellt eine Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets dar (E. 3). Der Gestaltungsplan dient der Erweiterung des Heims (im Sinn einer Berücksichtigung der erhöhten Raumbedürfnisse) und nicht einer Vermehrung der Heimplätze (E. 4.1). An dieser Erweiterung besteht ein ausgeprägtes öffentliches Interesse, dem vorliegend keine gewichtigen gegenläufigen Interessen (Landschafts-, Immissionsschutz) entgegenstehen (E. 4.2). Der Gestaltungsplan ist mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen und den Anforderungen, die das Landschafts-Förderungsgebiet nach dem kantonalen Richtplan stellt, vereinbar (E. 4.3 f.). Die Interessenabwägung ergibt, dass der Gestaltungsplan mit dem kantonalen Richtplan und dem Bundesrecht in Einklang stehen (E. 4.5). Der Gestaltungsplan entspricht inhaltlich den Vorgaben des kantonalen Rechts (E. 5). Die Spruchgebühr der Baurekurskommission von Fr. 4'000.- liegt im Rahmen pflichtgemässer Ermessensausübung (E. 6). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Das Heim L ist im regionalen Richtplan M als bestehendes Heim (für weibliche Geistesschwache) festgelegt und im zugehörigen Plan "Versorgung, Entsorgung öffentliche Bauten und Anlagen" als bestehendes Pflegeheim bezeichnet. Die Baurekurskommission ist im Rahmen einer akzessorischen Überprüfung zum Schluss gelangt, diese regionale Festlegung beinhalte zwar eine so genannte Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets; diese Durchstossung sei jedoch mit dem kantonalen Richtplan vereinbar. Der Verein E wendet ein, die Baurekurskommission hätte den regionalen Richtplan nicht überprüfen dürfen, da die Rekurrierenden eine diesbezügliche Rüge gar nicht erhoben hätten. Auch die Gemeinde X beanstandet sinngemäss diese Überprüfung. Die Baurekurskommission ist indessen zu Recht primär von den Rügen der Rekurrierenden ausgegangen, die im Rekursverfahren unter anderem geltend machten, mit dem streitbetreffenden Gestaltungsplan würden die Vorschriften von Art. 24 ff. RPG umgangen. Sie ist zu Recht zum Schluss gelangt, dass eine Umgehung dieser bundesrechtlichen Vorschriften betreffend die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für nicht zonenkonforme Bauten ausserhalb der Bauzone nicht schon deswegen angenommen werden dürfe, weil die streitbetreffende

Erweiterung des Heims, würde sie nicht mittels Gestaltungsplan sondern auf dem Weg einer Ausnahmegewilligung angestrebt, mangels Standortgebundenheit im Sinn von Art. 24 lit. a RPG nicht bewilligungsfähig wäre. Was das Bundesgericht unter diesem Gesichtswinkel (zur Rüge der Umgehung von Art. 24 RPG) bezüglich Rahmennutzungsplänen entschieden hat (vgl. BGE 124 II 391 E. 2 sowie BGr, 6. Mai 2002, 1A.193/2001, E. 2, beide betreffend Zuweisung zu einer kommunalen Zone, welche die Erstellung bzw. Erweiterung von Reitsportanlagen ermöglichen sollte), muss auch bezüglich Gestaltungsplänen gelten. Projektbezogene Nutzungsplanungen ausserhalb der Bauzonen müssen jedoch mit den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes vereinbar sein, was im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen ist (BGE 124 II 391; BGr, 6. Mai 2002, 1A.193/2001; vgl. auch Arnold Marti, Planungspflicht für grössere Vorhaben ausserhalb der Bauzonen – wegleitende Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 106/2005, S. 353 ff., insbesondere S. 359; Gian Schmid, Projektbezogene Nutzungsplanung im Gebiet ausserhalb der Bauzonen, Zürich 2001, S. 80 und 173 f.). Die Baurekurskommission hat eine solche Interessenabwägung vorgenommen (Rekursentscheid E. 5.5.2-5.5.5). Davon konnte sie der Eintrag des Heims im regionalen Richtplan nicht entbinden. Die vorgenommene Interessenabwägung war insofern zwangsläufig mit einer akzessorischen Überprüfung des regionalen Richtplaneintrags verbunden. Würde sich nämlich im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung ergeben, dass der Gestaltungsplan mit den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes nicht vereinbar sei, so würde sich damit zugleich der Eintrag des Heims im regionalen Richtplan als bundesrechtswidrig erweisen (zumindest insoweit, als dieser Eintrag auch eine planerische Grundlage für die Erweiterung des Heims darstellen soll). Die erforderliche Interessenabwägung dient zugleich dazu, den Gestaltungsplan (bzw. akzessorisch den regionalen Richtplaneintrag) auf dessen Vereinbarkeit mit dem kantonalen Richtplan hin zu prüfen, wie das die Vorinstanz getan hat. Dabei ist sie zutreffend vom Begriff der "Durchstossung" gemäss Ziffer 3.2.3 lit. c des kantonalen Richtplantextes (1995/2001) und der dazu entwickelten Rechtsprechung (RB 2003 Nr. 71 = BEZ 2004 Nr. 1) ausgegangen. Gemäss Ziffer 3.2.3 lit. c des Richtplantextes kann das Landwirtschaftsgebiet zur Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers durch Ausscheiden von Erholungsgebieten (richtplanerisch) bzw. durch Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen oder von Gestaltungsplänen (nutzungsplanerisch) "aufgrund einer sachgerechten Interessenabwägung" durchstossen werden, an welche hohe Anforderungen zu stellen sind (RB 2003 Nr. 71 E. 5b).

E. 4.1

Gemäss Ziffer 1 der Gestaltungsplanbestimmungen schafft der Gestaltungsplan die planungsrechtlichen Voraussetzungen "für die Sicherstellung und die zweckmässige Erweiterung des Heimes L". In der vom Bundesamt für Sozialversicherung genehmigten kantonalen Heimplanung für die Periode 2004-2006 ist das Heim weiterhin für 31 Pensionärinnen vorgesehen. Durch die mit dem Gestaltungsplan angestrebten baulichen Erweiterungen soll daher nicht Platz für mehr Pensionärinnen geschaffen, sondern den erhöhten Raumbedürfnissen für deren Unterbringung und Betreuung entsprochen werden, wie sie sich namentlich aus dem vom Bundesamt herausgegebenen Richtprogramm für Bauten der Invalidenversicherung vom 1. Juli 1995/1. Juni 2003 ergeben. Die Baurekurskommission ist aufgrund einer eingehenden Würdigung zum Schluss gelangt, dass der Verein E einen Ausbaubedarf zum genannten Zweck hinreichend dokumentiert habe (Rekursentscheid E. 5.5.2). Was die Beschwerdeführenden hiergegen vorbringen

(Beschwerdeschrift S. 4 f.), vermag diese Beweiswürdigung nicht zu entkräften.

E. 4.2

Die Beschwerdeführenden machen erneut geltend, selbst wenn der Erweiterungsbedarf ausgewiesen wäre (wovon nach dem Gesagten auszugehen ist), sei der Gestaltungsplan rechtswidrig, weil diesfalls das Heim an einen Standort innerhalb der Bauzone zu verlegen wäre. Es trifft zu, dass bei der Prüfung von projektbezogenen Nutzungsplänen ausserhalb der Bauzone der Wahl des Standortes eine erhebliche Bedeutung zukommt, auch wenn nach dem Gesagten (E. 3) für eine Platzierung ausserhalb der Bauzone keine Standortgebundenheit im Sinn von Art. 24 lit. a RPG erforderlich ist; dies gilt namentlich auch unter dem Gesichtswinkel einer damit allenfalls verbundenen Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets (d.h. der Vereinbarkeit mit dem kantonalen Richtplan), welche sich nur dann als zulässig erweist, wenn sich der gewählte Standort ausserhalb der Bauzone aufgrund der gebotenen Interessenabwägung rechtfertigen lässt (RB 2003 Nr. 71 E. 4b/dd). Im vorliegenden Fall fällt bei dieser Interessenabwägung vorab ins Gewicht, dass der streitbetroffene Gestaltungsplan nicht den Bau eines neuen Heimes ausserhalb der Bauzone ermöglichen soll, sondern die angemessene Erweiterung des dort bestehenden Heimes. Insofern besteht eine grundlegend andere Ausgangslage als in dem vom Verwaltungsgericht in RB 2003 Nr. 71 beurteilten Fall. Wie in der Beschwerdeantwort der Gemeinde (S. 5 f.) plausibel dargelegt wird, verhält es sich dabei nicht so, dass bereits der Standort des bestehenden Heimes ausserhalb der Bauzone als Fehlplanung zu würdigen wäre; vielmehr bietet die ländliche Umgebung den dort betreuten Behinderten einen geschützten Raum, in dem sie sich angemessen entfalten können. Auch insofern hält der diesbezügliche Eintrag des Heims im regionalen Richtplan einer akzessorischen Überprüfung stand. Wie sodann die Baurekurskommission überzeugend dargelegt hat, auf deren Ausführungen in E. 5.5.3 vorweg verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG), besteht an den mit dem Gestaltungsplan ermöglichten baulichen Erweiterungen ein ausgeprägtes öffentliches Interesse, dem aus raumplanerischer Sicht keine gewichtigen gegenläufigen Anliegen entgegenstehen: Von seinem Zweck und Inhalt her ist das streitbetroffene Projekt nicht geeignet, die Streubausiedlungsweise zu fördern, weshalb ihm das allgemeine Gebot, Kleinbausiedlungen zu vermeiden, nicht entgegensteht (BGE 124 II 391 E. 3; BGr. 6. Mai 2002, 1A.193/2001, E. 3.1; vgl. auch BGE 121 I 245 E. 8). Vor allem aber wird die Umsetzung des Gestaltungsplans nicht zu ins Gewicht fallenden negativen Auswirkungen auf Raum und Umwelt führen. Dass solche Befürchtungen sowohl hinsichtlich der Auswirkungen auf das Landschaftsbild wie auch bezüglich der Immissionen durch den Fahrzeugverkehr unbegründet sind, hat die Vorinstanz plausibel dargelegt. Deren Feststellungen werden durch die Ausführungen in der Beschwerdeschrift (S. 6) nicht entkräftet. Im Übrigen haben die Beschwerdeführenden, die als unmittelbare Nachbarn ebenfalls ausserhalb der Bauzone weit entfernt vom besiedelten Gemeindegebiet wohnen, keinen Anspruch darauf, von solchen Immissionen völlig verschont zu werden. Bezüglich der Auswirkungen auf Raum und Umwelt unterscheidet sich demnach der vorliegende Sachverhalt von dem durch das Verwaltungsgericht mit Urteil VB.2001.00371 vom 14. November 2002 (www.vgrzh.ch) beurteilten Fall; das Gericht hat dort die Durchstossung des kantonalen Landwirtschaftsgebiets durch einen projektbezogenen Sondernutzungsplan (zur baulichen Anpassung einer bestehenden Grastrocknungsanlage sowie Erstellung einer Grasfermentierungsanlage) deswegen als unzulässig gewürdigt, weil es sich um eine eigentliche Industrieanlage mit erheblichem Schwerverkehr und den damit verbundenen Auswirkungen hinsichtlich Erschliessung und Lärm handle.

E. 4.3

Bei einer Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen. Weil der Gesamtumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd zu erhalten ist, sind flächenverzehrende, den landwirtschaftlichen Boden irreversibel zerstörende Nutzungen wie Einzonungen und dergleichen grundsätzlich nur in sehr beschränktem Umfang und in der Regel nur unter Kompensation zulässig (Ziffer 3.2.3 lit. c in Verbindung mit Ziffer 3.2.2 des kantonalen Richtplantextes). Unter den vorstehend aufgezeigten Umständen sowie im Hinblick auf das verhältnismässig geringe Flächenmass, dessen zusätzliche Überbauung der Gestaltungsplan ermöglicht, kann Letzterer nicht schon deswegen als rechtswidrig gewürdigt werden, weil hier eine diesbezügliche Kompensation nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Die Verhältnisse liegen wesentlich anders als in dem vom Verwaltungsgericht in RB 2003 Nr. 71 beurteilten Fall, auf den sich die Beschwerdeführenden berufen.

E. 4.4

Der kantonale Richtplan stellt hinsichtlich Landschafts-Förderungsgebieten keine eindeutigen materiellen Anforderungen an nachgeordnete Planungsträger und Bewilligungsbehörden; eine Baute im Landschafts-Förderungsgebiet hat daher nicht von vornherein erhöhten Anforderungen hinsichtlich Bedürfnisnachweis und Ästhetik zu genügen (RB 2000 Nr. 87). Die Baurekurskommission hat zutreffend dargelegt, dass das streitbetreffende Projekt mit den diesbezüglichen Festlegungen des kantonalen Richtplans (auch in dessen revidierter Fassung vom 2. April 2001) vereinbar ist (E. 5.5.4). Damit setzt sich die Beschwerde nicht auseinander. Auch nach der revidierten Fassung lässt das Landschafts-Förderungsgebiet Raum für eine Durchstossung der fraglichen Art, wird doch in Ziffer 3.7.1 des Richtplantextes nach wie vor festgehalten, dass zwar ästhetischen und ökologischen Aspekten im Rahmen der nachfolgenden Planungen und Bewilligungsverfahren besondere Beachtung zu schenken ist, jedoch mit dem diesbezüglichen Richtplaneintrag eine sachgerechte Interessenabwägung nicht vorweggenommen wird.

E. 4.5

Zusammenfassend ergibt sich, dass die dem Gestaltungsplan zugrunde liegende bzw. die von der Baurekurskommission bei dessen Überprüfung vorgenommene Interessenabwägung vollständig und rechtmässig ist. Der Gestaltungsplan ist mit dem kantonalen Richtplan sowie mit dem Bundesrecht vereinbar.

E. 5

Gemäss § 83 Abs. 1 Satz 1 PBG werden mit Gestaltungsplänen für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen, Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Der Vorwurf, der streitbetreffende Gestaltungsplan genüge diesen Bestimmtheitsanforderungen nicht, ist offenkundig unbegründet; er wird denn auch in der Beschwerde (S. 7 f.) nur noch in summarischer Weise aufrechterhalten. Der Gestaltungsplan belässt für die Projektierung einen angemessenen Spielraum, wie dies denn auch § 83 Abs. 2 PBG ausdrücklich vorsieht.

E. 6

Aufgrund dieser Erwägungen erweist sich die Beschwerde in der Sache als unbegründet. Für diesen Fall beantragen die Beschwerdeführenden eine Herabsetzung der im

Rekursverfahren festgesetzten Spruchgebühr von Fr. 4'000.- auf die Hälfte. Dies mit der Begründung, dass dem Entscheid in finanzieller und rechtlicher Hinsicht eine relativ geringe Tragweite zukomme und der von der Vorinstanz vorgenommene Augenschein unnötig gewesen sei. – Die Vorinstanz hat sich dazu nicht vernehmen lassen. Gemäss § 35 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang der Baurekurskommissionen vom 20. Juli 1977 (Fassung vom 7. Februar 1993; OV BRK; LS 700.7) beträgt die Spruchgebühr je nach dem Zeitaufwand sowie der finanziellen und rechtlichen Tragweite, die dem Entscheid im Einzelfall zukommt, Fr. 100.- bis Fr. 12'000.- (Abs. 1). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gebühr unter Angabe der Gründe bis auf das Doppelte des in Abs. 1 vorgesehenen Höchstansatzes erhöht werden (Abs. 2). Bei der Bemessung der Spruchgebühr kommt der festsetzenden Instanz ein erhebliches Ermessen zu, dessen Ausübung von der oberen Rechtsmittelbehörde nur mit Zurückhaltung überprüft wird; allerdings ist das Ermessen pflichtgemäss auszuüben (Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 8 und 13). Der von der Vorinstanz (bzw. einer aus Referent und Sekretär bestehenden Delegation) durchgeführte Augenschein lag im Rahmen des weiten Ermessensspielraums, welcher der Rekursbehörde bezüglich der Frage zusteht, ob für die Beurteilung der Streitsache ein Augenschein erforderlich oder jedenfalls zweckmässig sei. Es ist daher grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn sich die Durchführung der Beweismassnahmen erhöhend auf die streitbetroffene Spruchgebühr ausgewirkt hat. Dem steht auch § 38 OV BRK, wonach die Kosten der Augenscheine "nach Möglichkeit" aufgrund der tatsächlichen Barauslagen der Kommission zu berechnen sind, nicht entgegen, schliesst doch diese Bestimmung – namentlich unter dem Gesichtswinkel des Zeitaufwandes – eine zusätzliche Berücksichtigung bei der Festsetzung der Spruchgebühr nicht aus. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden kommt der Streitsache sodann im Hinblick auf die durch den Gestaltungsplan ermöglichten baulichen Erweiterungen eine erhebliche finanzielle Tragweite zu. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass sich in nutzungsplanerischen Streitigkeiten häufig komplexe Rechtsfragen stellen, was auch auf den vorliegenden Fall zutrifft, weshalb dessen rechtliche Tragweite nicht als gering eingestuft werden kann. Unter Berücksichtigung all dieser Faktoren liegt die streitbetroffene Gebühr im Rahmen pflichtgemässer Ermessensausübung und hält einer Rechtskontrolle, auf welche das Verwaltungsgericht beschränkt ist, stand.

E. 7

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführenden je zur Hälfte, unter solidarischer Haftung eines jeden für den ganzen Betrag, aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Als angemessen erweist sich dabei eine Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-. Sie sind zudem zu verpflichten, dem Beschwerdegegner 2 binnen dreissig Tagen nach Rechtskraft dieses Urteiles eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 1'500.- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu zahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Keine solche Entschädigung ist der Beschwerdegegnerin 1 zuzusprechen, gehört doch die Beantwortung von Rechtsmitteln zum angestammten Aufgabenbereich eines Gemeinwesens, das daher nur bei ausserordentlich hohen Umtrieben eine Prozesskostenvergütung beanspruchen kann (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt.

E. 8

Ob gegen den vorliegenden Entscheid die verwaltungsgerichtliche Beschwerde an das Bundesgericht zulässig sei (vgl. dazu BGE 123 II 289 E. 1b), muss der Beurteilung der

Beschwerdeführenden überlassen bleiben. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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