

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00597 vom 7. Dezember 2006**

ZH Verwaltungsgericht, 2006-12-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2005.00597](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2005.00597)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00597 du 7 décembre 2006

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00597 del 7 dicembre 2006

## **Regeste**

Nutzungsplanung/Genehmigungsentscheid | Ausnahme eines Grundstückes von der Genehmigung der Zonenplanrevision bzw. Widerruf einer ursprünglichen Genehmigung  
Der Regierungsrat genehmigte die Zonenplanrevision der Gemeinde, nahm dabei aber unter anderem die Zuordnung bzw. den Verbleib eines Grundstückes des Beschwerdeführers in einer Bauzone davon aus. Berücksichtigung von in Hinblick auf Vergleichsgespräche verfassten Dokumentationen; Verzicht auf Augenschein (E. 2). Planungsgeschichte des Grundstückes (E. 3). Verzichtet eine Gemeinde auf Anpassung ihres Nutzungsplanes in dem Sinne, dass sie es trotz anderweitiger Änderungen bei einer bisherigen Festlegung belässt, so bedarf dies keiner kantonalen Genehmigung. Vorliegend handelt es sich bei der Zonierung des streitbetreffenen Grundstückes demnach nicht um eine Genehmigungsverweigerung, sondern um den Widerruf einer ursprünglichen Genehmigung. Dieser bedarf eines besonderen sachlichen Grundes (E. 5). Aus dem massgebenden kantonalen Richtplan lässt sich keine Vorgabe zur Einzonung des Grundstückes entnehmen. Es besteht aber ebensowenig Grund zur Annahme, der kantonale Gesamtplan verlange zwingend eine Reduktion der Bauzone zugunsten der Freihaltezone (E. 6). Im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung ist das Gewicht des Änderungsgrunds zu bestimmen und den gegenläufigen Interessen an der Beibehaltung der bisherigen Zonierung gegenüberzustellen (E. 7.1). Der Regierungsrat hat sich nicht mit dem bisherigen planerischen Schicksal des streitbetreffenen Grundstückes auseinandergesetzt. Eine umfassende Interessenabwägung war ihm deshalb nicht möglich (E. 7.2). Teilweise Gutheissung der Beschwerde und Zurückweisung an Regierungsrat (E. 8).

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Das streitbetreffene Areal bildet den nördlichen Ausläufer einer grossflächigen Wohnzone, welche sich – östlich vom Ortskern von Kappel beginnend – in Richtung Nordwest bis östlich des Weilers Näfenhüser erstreckt und im Norden und Nordosten an das ehemalige Schlachtfeld der Schlacht bei Kappel mit dem Zwingliedenkmal und dem Gebiet Schürenmoos angrenzt. Das planerische Schicksal des Areals während der vergangenen Jahrzehnte präsentiert sich wie folgt:

#### **E. 3.1**

Der fragliche Teil der Chappelermatten befand sich bereits nach der Bau- und Zonenordnung vom 14. Juli 1967 in der Landhauszone, welche damals die gleichen Abmessungen wie die W2-Zone heute aufwies, aber erst im mittleren Bereich überbaut war. Bei Genehmigung dieser Festsetzung hielt der Regierungsrat am 30. November 1967 fest,

Anordnung und Art der Bauzonen nehme auf die geplante kantonale Schutzverordnung für die schützenswerten Bauten und das Schlachtfeld Rücksicht. Am 20. August 1970 erliess der Regierungsrat die Verordnung zum Schutze des Orts- und Landschaftsbildes Kappel am Albis und stellte damit den historischen Dorfteil beim Kloster Kappel, den Weiler Näfenhüser, das Schlachtfeld und die umgebende Landwirtschafts-, Wald- und Riedgebiete zur Erhaltung der Landschaft in ihrer Gesamtwirkung und zur Wahrung der bau- und allgemein geschichtlichen Eigenart der beiden Häusergruppen unter Schutz. Dabei wurde nun zusammen mit dem Schürenmoos und Zwinglidenkmal auch ein dreieckiger Spickel der Chappelermatten der II. Zone zugewiesen, wo ein absolutes Bauverbot herrschte.

### **E. 3.2**

Gestützt auf das inzwischen erlassene kantonale Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG) überlagerte der kantonale Gesamtplan vom 10. Juli 1978 das an die beiden schutzwürdigen Ortskerne Kappel und Näfenhüser angrenzende Landwirtschaftsgebiet und insbesondere das Gebiet Schürenmoos mit Zwinglidenkmal mit einem Umgebungsschutz. Das fragliche Areal lag dabei im nördlichen Teil innerhalb des weiss gekennzeichneten Unschärfebereichs zwischen diesem Umgebungsschutzgebiet im Norden/Nordosten und den Siedlungsgebieten im Süden und Nordwesten, im südlichen Teil jedoch ganz innerhalb des Siedlungsgebietes. Am 4. Januar 1980 erliess der Regierungsrat die Inventare der Natur- und Landschaftsschutzobjekte sowie der schützenswerten Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung, ohne das Areal Chappelermatten in den Ortsbildperimeter von Näfenhüser miteinzubeziehen. Daraufhin änderte die Baudirektion die Schutzverordnung am 22. April 1980 und hob die II. Zone (Bauverbotszone) ganz auf, setzte dafür aber im Bereich Schürenmoos eine kantonale Freihaltezone fest, welche jedoch das Areal Chappelermatten nicht mehr umfasste. Sie verwies dabei zwar auf die Bedenken der Planungsgruppe, wonach sich eine Überbauung des kleinen Spickels im Norden der Chappelermatten nachteilig auf das Ortsbild Näfenhüser auswirke. Jedoch sollten nach ihrer Auffassung die Belange der Einordnung im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung und im Bewilligungsverfahren wahrgenommen werden. Am 9. September 1981 erliess der Bundesrat die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) und nahm darin auch das Objekt "Kappel/Näfenhüser als Spezialfall" auf.

### **E. 3.3**

Am 30. September 1983 erliess die Gemeinde die erstmals an das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und das PBG angepasste Bau- und Zonenordnung und belies dabei das fragliche Areal Chappelermatten zusammen mit der ganzen bisherigen Landhauszone in der Landhauszone. Die Genehmigung dieser Festlegung erfolgte am 1. Februar 1984 ohne eine spezielle Erwägung zur Bauzonenabgrenzung im Norden der Landhauszone. Auch die am 27. Mai 1994 revidierte Bau- und Zonenordnung wies das Areal unverändert der Bauzone zu, nunmehr – offenbar ohne neue Legende im Zonenplan – der in Art. 11 BZO neu geschaffenen zweigeschossigen Wohnzone W2. Die Revision wurde vom Regierungsrat am 5. Oktober 1994 genehmigt mit der Erwägung, eine Revision des Zonenplans werde durchzuführen sein, wenn sich dies aufgrund der neu festgesetzten übergeordneten Richtpläne von Kanton und Region als erforderlich erweise.

### **E. 3.4**

Im kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan vom 31. Januar 1995 wurde das um die schutzwürdigen Ortsbilder des Ortskerns Kappel und des Weilers Näfenhüser bestehende

Freihaltegebiet (Trenn- und Umgebungsschutzgebiet) als solches fortgeführt, wobei nun die planerische Darstellung des Unschärfenbereichs zwischen dem Freihalte- bzw. Landwirtschaftsgebiet einerseits und den schützwürdigen Ortsbildern bzw. dem Siedlungsgebiet andererseits weggefallen war. Unter dieser Kartografie nun wurde das fragliche Areal im Nordteil als Landwirtschafts- und im Südteil als Siedlungsgebiet gekennzeichnet. Im Dezember 1997 erliess die Baudirektion die Verordnung zum Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten mit überkommunaler Bedeutung in der Gemeinde Kappel am Albis, was bei der Teilrevision des Gesamtplans im Bereich Landschaft vom 2. April 2001 zur Ausscheidung eines Landschafts-Schutzgebietes führte, das die Freihalte- und Landwirtschaftsgebiete sowie die Waldflächen überlagert. Der Zweck des im fraglichen Bereich gleich wie bisher bemessenen Freihaltegebiets wurde nunmehr im Richtplan-Text ausdrücklich mit „Umgebungsschutz Ortsbilder und Zwingliendenkmal“ umschrieben.

### **E. 3.5**

Eine am 26. Mai 2000 beschlossene Teilrevision des Zonenplans betraf nicht den Ortsteil Kappel oder den Weiler Näfenhüser. Die Änderung wurde am 2. November 2000 ohne Vorbehalt genehmigt.

### **E. 3.6**

Nach einer gesamthaften Überprüfung des kantonalen Inventars der schützwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung setzte die Baudirektion dieses am 15. Juni 2001 unter anderem für die Planungsregion Knonaueramt neu fest (BDV 674/2001). Dabei erweiterte sie den Ortsbildperimeter für den Weiler Näfenhüser in südlicher und östlicher Richtung, so dass nunmehr der überwiegende Teil des streitbetroffenen Areals davon erfasst und dabei insbesondere auch als wichtiger Freiraum innerhalb und angrenzend an die Siedlung ausgeschieden war. Eine dagegen erhobene Einwendung des Gemeinderates Kappel, der auf die seit Jahrzehnten bestehende Bauzonenzuweisung der Chappelermatten hingewiesen hatte, blieb dabei unberücksichtigt. Da der Entwurf für die vorliegend strittige Revision der Bau- und Zonenordnung keine Änderung im Bereich Chappelermatten vorsah, regte die Baudirektion an, die Bauzone an dieser Stelle zu reduzieren, um ein Zusammenwachsen des Ortsteils Kappel mit dem Weiler Näfenhüser zu verhindern. Nach Prüfung verschiedener Varianten zur Kompensation einer solchen Bauzonenreduktion lehnte die Gemeinde trotz negativem Vorprüfungsbescheid vom 15. September 2004 (nicht bei den Akten) eine Zonenplanänderung im Ortsteil Kappel jedoch ab und verwies den Kanton darauf, die entsprechende Fläche in der Chappelermatten zu erwerben und damit die angrenzende kantonale Freihaltezone zu erweitern.

### **E. 3.7**

Im Hinblick auf eine Überbauung des Areals begannen die Beschwerdeführer im Sommer 2004 mit Planungsarbeiten und stellten am 12. Februar 2005 ein Baugesuch betreffend Erschliessung der Chappelermatten. Am 16. März und 11. Mai 2005 erteilte die Baudirektion hierfür eine wasser- und eine strassenpolizeiliche Bewilligung, bevor die Bauverwaltung der Gemeinde auf Intervention des Amtes für Raumordnung und Vermessung (ARV) hin das Bewilligungsverfahren am 14. Juli 2005 sistierte. Die beiden Verfügungen und der Beschluss wurden von einem privaten Verein, der um Zustellung der baurechtlichen Entscheide ersucht hatte, bei der Baurekurskommission II angefochten; dieses Rekursverfahren wurde am 7. Dezember 2005 sistiert.

#### **E. 4**

Der Regierungsrat stützte sich in seinem Beschluss auf das Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommener Bedeutung und erwog, eine vollständige Überbauung der unüberbauten Flächen der Chappelermatten würde das an dieser Stelle sehr empfindliche Orts- und Landschaftsbild nachhaltig stören. Damit das Inventarvorhaben umgesetzt werden könne, sei das ortsbaulich und landschaftlich wichtige Anliegen der Freihaltung eines optisch ausreichenden Freiraumes als deutliche Zäsur zwischen dem Weiler Näfenhüser und einer Neubebauung der Chappelermatten mit geeigneten planerischen oder privatrechtlichen Massnahmen verbindlich zu regeln. Die im Rahmen der Anhörung von der Gemeinde dargelegten Argumente vermöchten die planerische Notwendigkeit der Freihaltung eines ausreichenden Umgebungsbereichs zum Schutz des schutzwürdigen Ortsbildes Näfenhüser von nationaler Bedeutung nicht zu widerlegen. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, der angefochtene Akt stelle eine aufsichtsrechtliche Auszonung dar. Die Anweisung im revidierten Ortsbildinventar vom 15. Juni 2001 stehe im offensichtlichen Widerspruch zu der am 2. April 2001 getroffenen Revision des kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplans und sei daher richtplanwidrig. Der Schutz des Weilers Näfenhüser habe bei Erlass der Schutzverordnung am 20. August 1978 keinen Anlass geboten, das östlich der Albisstrasse gelegene Gebiet mit Ausnahme eines kleinen Spickels mit einem Bauverbot zu belegen. Dieses Bauverbot sei sodann aufgehoben worden mit der ausdrücklichen Begründung, dass darauf ohne Verletzung der Zielsetzungen der Schutzverordnung und der kantonalen Gesamtplanung verzichtet werden könne. Seither habe sich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nichts geändert. Nach der damaligen Wiedereinzonung des Spickels und dem bis vor Bundesgericht geführten Prozess über die Rechtsfolgen des Bauverbots hätten sie darauf vertrauen dürfen, dass die öffentlichen und privaten Interessen im fraglichen Gebiet optimiert seien. Der Eigentumseingriff sei daher rechtswidrig und unangemessen. – Selbst wenn der angefochtene Beschluss richtplankonform und zweckmässig wäre, so sei damit dennoch die Planungsautonomie verletzt worden. Für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten habe kein Grund bestanden, da es angesichts der erlaubten Ausnützung und Gebäudevolumetrie in der W2-Zone ohne weiteres möglich sei, im Baubewilligungsverfahren für eine § 238 PBG entsprechende Einordnung zu sorgen.

#### **E. 5**

Nach Art. 26 Abs. 1 RPG genehmigt die kantonale Behörde die Nutzungspläne und ihre Anpassungen. Solche sind gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG allenfalls nötig, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Als genehmigungsbedürftige Anpassung hat aber jede Nutzungsplanänderung zu gelten, unabhängig davon, ob Art. 21 Abs. 2 RPG Grundlage und Anstoss zur Änderung war (Alexander Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 26 Rz. 6). Verzichtet eine Gemeinde auf die Anpassung ihres Nutzungsplanes, sei es, dass sie ganz auf eine Revision verzichtet, oder sei es, dass sie es trotz anderweitiger Änderungen bei einer bisherigen Festlegung belässt, so bedarf dies keiner kantonalen Genehmigung. Im vorliegenden Fall kann es daher mit Bezug auf die Zonierung der Chappelermatten nicht um die Genehmigungsverweigerung für eine von der Gemeinde vorgenommene Anpassung gehen, sondern um den Widerruf einer ursprünglichen Genehmigung und die verbindliche Anweisung zur Anpassung. Insofern kommt Disp.-Ziff. IIa des angefochtenen Beschlusses von vornherein keine eigenständige Bedeutung zu. Die Beschwerdeführer gehen zutreffend

davon aus, dass ein Genehmigungswiderruf, der im Endeffekt auf die Auszonung einer ursprünglich bundesrechtskonform ausgeschiedenen Bauzone hinausläuft, eines besonderen sachlichen Grundes bedarf. In diesen Fällen kommt jedenfalls dem Grundsatz der Planbeständigkeit grösseres Gewicht zu als in Fällen, in denen Land nicht eingezont wird bzw. wegen Nichtgenehmigung der Einzonung nicht eingezont werden darf (vgl. BGE 118 Ia 151 E. 5c mit Hinweisen; vgl. RB 1996 Nrn. 62 und 65, vgl. auch nachfolgend E. 7.1). Liegt jedoch ein besonderer Grund für eine Auszonung vor, so kann ein entsprechendes Begehren von kantonaler Seite jederzeit vorgebracht werden, auch ohne dass gerade eine Revision der Bau- und Zonenordnung im Gange wäre. Bei gegebenem Anlass ist es sogar gerade sinnvoll, das Anpassungsbegehren möglichst bald und unabhängig von einer künftigen Revision einzubringen, da einem Bauvorhaben in einer rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzone ohne vorgängigen behördlichen Antrag auf Auszonung nicht die fehlende planungsrechtliche Baureife (§ 234 PBG) entgegengehalten werden darf. Dementsprechend besteht für die Genehmigungsbehörde auch kein Grund, mit dem Widerruf einer ursprünglichen Genehmigung zuzuwarten, bis eine anderweitige Revision der Bau- und Zonenordnung zur Genehmigung vorgelegt wird. Dass der Regierungsrat im vorliegenden Fall Genehmigungswiderruf und Nichtgenehmigung der vorgenommenen Revision miteinander verbunden hat, war indessen für die Beschwerdeführer ohne Nachteil.

## **E. 6**

Die Planungen unterer Stufen haben denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 1 und 2 PBG). Die Beschwerdeführer machen geltend, der Widerruf widerspreche dem massgebenden kantonalen Landschaftsplan, der zwingend eine Zuweisung der Chappelermatten zu einer Bauzone verlange. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Nach der kartografischen Darstellung des Richtplans 1995/2001 grenzen die Chappelermatten im Westen und Norden an Umgebungsschutzgebiet und liegen im Süden innerhalb des Baugebietes, im Nordteil dagegen innerhalb des Landwirtschaftsgebiets. Der kantonale Richtplan enthält indessen keine parzellenscharfen Vorgaben für die nachfolgende Nutzungsplanung, sondern gewährt den Gemeinden denjenigen Ermessensspielraum, 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, ZBl 98/1997, S. 473 E. 3a). Der Umfang des Anordnungsspielraums ist im Einzelfall anhand seiner quantitativ-räumlichen und seiner qualitativ-raumplanerischen Komponente zu ermitteln. Hinsichtlich der quantitativ-räumlichen Komponente ist vorliegend beachtlich, dass das fragliche Areal nicht mehr als zwei Bautiefen östlich der Albisstrasse umfasst und damit sowohl zur westlich angrenzenden Schutzzone bzw. Ortsbildzone als auch zur östlich angrenzenden Landwirtschaftszone geschlagen werden könnte. Bei einer Differenzierung nach Norden

und Süden weisen die Teilbereiche allerdings Längenausdehnungen auf, welche auch eine unterschiedliche Zugehörigkeit rechtfertigen können und insbesondere beim Südteil eine Zugehörigkeit zur Bauzone von Kappel ermöglichen. Räumlich betrachtet besteht jedoch vorerst kein Anlass, dem Richtplan 1995/2001 einen anderen Anordnungsspielraum unterstellen zu wollen als denjenigen, den bereits der Richtplan 1978 definiert hatte. In einer qualitativ-raumplanerischen Betrachtung ist weiter zu prüfen, ob allenfalls neuere Erkenntnisse zum Ortsbildschutz Näfenhüser und insbesondere auch der Wunsch, den Schutzperimeter zu erweitern bzw. zusätzlich wichtigen Freiraum auszuscheiden, eine Anpassung des Gesamtplans im fraglichen Bereich bewirkte. Dies war im Vergleich zwischen dem Richtplan 1995 und demjenigen von 2001 nur gerade insoweit der Fall, als der Landschaftsplan 2001 eine Landschaftsschutzfestlegung traf, ohne dabei jedoch die bisherigen Siedlungs-, Freihalte- und Landwirtschaftsgebiete in ihrer Ausdehnung zu verändern. Ein Vergleich zwischen dem Gesamtplan 1978 und demjenigen von 1995 ergibt indessen, dass im Letzteren das Ortsbildgebiet von Näfenhüser und damit das Baugebiet eher etwas enger um die bestehende Überbauung gezogen und stattdessen das Freihaltegebiet im Süden des Weilers wie auch zwischen Weiler und Albisstrasse im Osten leicht ausgedehnt wurde. Dies entspricht auch einer der Zielsetzung der damaligen Richtplanrevision, wonach die Gemeinden bei Kleinsiedlungen die Zonengrenzen eng ziehen sollten und keine über den bestehenden Siedlungsumfang hinausgreifende Entwicklung ermöglichen durften (Richtplantext 1995 Ziff. 2.22); eine Vorgabe, die allerdings bereits der Richtplan 1978 kannte (Richtplantext 1978 Ziff. 3.1.2.1 S. 12 f.). Die Veränderung weist immerhin darauf, dass dem Richtplangeber ein vermehrter Umgebungsschutz auch beim Weiler Näfenhüser damals durchaus notwendig erschien, wobei er aber gerade keine Verbindung zwischen dem Freihaltegebiet westlich der Albisstrasse und demjenigen im Schürenmoos über die Chappelermatten hinweg zog. Mit Bezug auf dieses Areal kann daher dem Richtplan 1995 kein anderer kommunaler Anordnungsspielraum entnommen werden als dem Richtplan 1978. Der Landschaftsplan 1978 verlangte nun keineswegs zwingend die Schaffung einer Bauzone in der Chappelermatten. Deren Nordteil lag ohnehin im Unschärfbereich zwischen den verschiedenen Gebieten. Aber auch das Siedlungsgebiet im Süden musste nicht zwingend zu einer Bauzone führen, da die Gemeinde dort auch ein kommunales Schutz- oder Trenngebiet hätte festlegen dürfen (Richtplan-Text S. 6). Demgemäss lässt sich auch dem heute massgebenden kantonalen Richtplan 1995/2001 keine klare Vorgabe zur Einzonung der Chappelermatten entnehmen. Auf der anderen Seite besteht aber ebenso wenig Grund zur Annahme, der kantonale Gesamtplan verlange zwingend eine Reduktion der Bauzone zugunsten der Freihaltezone.

### **E. 7.1**

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, sofern sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Im Einklang mit dieser bundesrechtlichen Vorschrift bestimmt § 9 Abs. 2 PBG, dass Planungen neuen Erkenntnissen anzupassen sind, soweit Rechtssicherheit und Billigkeit dies zulassen. Die für die betreffende Planung massgebenden Verhältnisse müssen sich erheblich geändert haben, und eine Anpassung muss sich im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung als nötig erweisen. In der Praxis lassen sich die Kriterien der Erheblichkeit der Veränderung und der Notwendigkeit der Plananpassung kaum getrennt prüfen. Vielmehr geht es darum, im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung das Gewicht des Änderungsgrunds zu bestimmen und den gegenläufigen (privaten und öffentlichen) Interessen an der

Beibehaltung der bisherigen Zonierung gegenüberzustellen. Bei dieser Interessenabwägung ist dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen; ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Als Grundregel gilt daher, dass (RPG-konforme) Nutzungspläne nur aus gewichtigen Gründen abzuändern sind. Je neuer ein Plan ist, um so eher darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, um so wichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. A., Bern 2002, S. 108 f.; Thierry Tanquerel in: Kommentar RPG, Art. 21 Rz. 28 ff.; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Band I, Zürich 1999, N. 437; Peter Karlen, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, PBG aktuell, 4/1994, S. 8 ff.; je mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Praxis).

### **E. 7.2**

Der Regierungsrat hat seinen Entscheid gestützt auf rein planerische Überlegungen zum Ortsbildschutz getroffen, wie wenn es um die erstmalige Abgrenzung einer Bauzone ginge. Er hat sich dabei in keiner Weise mit dem bisherigen planerischen Schicksal der Chappelermatten auseinandergesetzt; insbesondere blieb unerwähnt, dass der Ortsbildschutz Näfenhäuser bereits seit 1970 formuliert ist, in die frühere Planung einfluss und letztmals 1980 umfassend überprüft und punktuell gelockert wurde. Ebenso wenig wurde aufgezeigt, inwiefern sich die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse in den vergangenen rund 25 Jahren massgebend geändert hätten. Nicht erwähnt sind aber auch die offenbar ausstehenden Abgrenzungen der Grundwasserschutzzonen um die Quelfassung Rütihoger/Kappelerhof, welche nach Darlegung des Planungsbüros E in wesentlichen Abschnitten des Schutzbereiches zu einem generellen Bauverbot führen sollen. Unter diesen Umständen war eine umfassende Interessenabwägung zwischen der Planbeständigkeit und dem Vertrauensschutz einerseits und den Interessen am Ortsbild- sowie am Grundwasserschutz andererseits gar nicht möglich. Die im Beschwerdeverfahren eingereichten vorinstanzlichen Akten enthalten neben der nachträglich erstellten Dokumentation nur gerade den angefochtenen Beschluss und einen Zonenplanausschnitt. Da der Regierungsrat im Beschwerdeverfahren nicht einmal eine Beschwerdeantwort verfasste, muss angenommen werden, dass die einzelnen Regierungsmitglieder die für die notwendige Interessenabwägung massgebenden Umstände nicht einmal kannten. Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben und die Sache an den Regierungsrat zurückzuweisen.

### **E. 8**

Demgemäss ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Sache an den Regierungsrat zurückzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Regierungsrat zulasten der Staatskasse aufzuerlegen (§ 13 in Verbindung mit § 70 VRG). Für ihren besonderen Aufwand im Beschwerdeverfahren sind die Beschwerdeführer sodann angemessen zu entschädigen (§ 17 Abs. 1 lit. a VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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