

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00291 vom 21. Mai 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-05-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2013.00291](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00291)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00291 du 21 mai 2014

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00291 del 21 maggio 2014

## Regeste

Nutzungsplanung/Gestaltungsplan | Änderung eines kommunalen Zonenplans / Festsetzung eines öffentlichen Gestaltungsplans (Pfadiheim). Legitimation: Die Grundstücke der beschwerdeführenden Anwohner befinden sich 190-240 m vom Gestaltungsplangebiet entfernt. Die Vorinstanz hätte das Rechtsmittel, das die Anwohner gegen den Gestaltungsplan erhoben, als Nachbarrekurs entgegen nehmen müssen: Der Gestaltungsplan ermöglicht es, das Pfadiheim viel intensiver zu nutzen, was zu Mehrlärm auf den Grundstücken der betroffenen Anwohner führen kann (E. 2.5). Der Umstand, dass die Vorinstanz die Nachbarrekurslegitimation zu Unrecht verneint hat, rechtfertigt jedoch keine Rückweisung: Die Vorinstanz hat die Eingaben der Anwohner als Gemeindebeschwerde behandelt und es sind keine Rügen ersichtlich, bei denen sich Ermessensfragen stellten (E. 2.6). Die Planungsgemeinde hat den angefochtenen Gestaltungsplan öffentlich aufgelegt und ein Mitwirkungs- und Vorprüfungsverfahren durchgeführt. Bei der anschliessend beschlossenen Zonenplanänderung, die das gleiche Projekt betraf (Pfadiheim), durfte die Baubehörde darauf verzichten, erneut ein Mitwirkungs- und Vorprüfungsverfahren durchzuführen (E. 3). Der angefochtene Gestaltungsplan ermöglicht anstelle des bisherigen Pfadiheims einen massiv attraktiveren Ersatzneubau (hohe Bauqualität, Volumenvergrößerung, Schaffung von Schlafplätzen, moderne Infrastruktur). Die Nachfrage von Dritten, das Pfadiheim zu mieten, wird somit nach Fertigstellung des Neubaus erheblich zunehmen. Der angefochtene Gestaltungsplan sieht in Bezug auf Fremdvermietungen keine Beschränkungen vor und ermöglicht damit eine mehr als nur massvolle Erweiterung der Pfadiheimnutzung. Das ist unzulässig (E. 4.8). Die Sache ist an die Planungsgemeinde zurückzuweisen. Diese wird im Gestaltungsplan genauere Nutzungsvorschriften - insbesondere in Bezug auf die Art und Dauer der zulässigen Fremdvermietungen - festlegen müssen (E. 4.9). Unbegründet ist hingegen der Vorwurf, die angefochtene Planung verstosse gegen die Kulturlandinitiative (E. 4.10) oder gegen Grundsätze der richt- und nutzungsplanerischen Stufenordnung (E. 4.11 ff.). Die Erschliessung des Pfadiheimgrundstücks ist auf Ebene der Gestaltungsplanung nicht zu beanstanden: Eine hinreichende Zufahrt kann über eine drei Meter breite Flurwegparzelle realisiert werden. Das genügt angesichts des Umstands, dass die Nutzung des Pfadiheims höchstens massvoll erweitert werden darf (E. 5.4 und 5.5). Der Waldabstand erweist sich aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse (bestehendes Pfadiheim) als zulässig, soweit die Distanz zwischen dem Wald und den im Gestaltungsplan vorgesehenen Baubereichen 10-20 Meter beträgt. Korrekturbedarf besteht einzig insoweit, als eine Mantellinie den Bau von Treppen und Handläufen in weniger als 10 Metern Entfernung vom Wald vorsieht, ohne dass besondere Gründe für eine Unterschreitung des Mindestabstands ersichtlich wären (E. 6.6). Teilweise Gutheissung / Rückweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2013.00291 Urteil der 3. Kammer vom 21. Mai 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Ersatzrichter Mischa Morgenbesser, Gerichtsschreiber Kaspar Plüss. In Sachen 1. A, 2. B, 3. C, 4. D, alle vertreten durch RA E, Beschwerdeführende, gegen Gemeinderat F, vertreten durch RA K, Beschwerdegegner, betreffend Nutzungsplanung/Gestaltungsplan, hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat F stimmte mit Beschluss vom 2. Juli 2012 dem öffentlichen Gestaltungsplan "Pfadiheim G" sowie der dazugehörigen Änderung des Zonenplans betreffend das Grundstück Kat.-Nr. 01 und Art. 26a Ziff. 4 der kommunalen Bauordnung zu. II. Hiergegen erhoben A, B, C und D mit gemeinsamer Rekurseingabe vom 2. August 2012 Rekurs an das Baurekursgericht. Das Baurekursgericht erwog, dass die Rekurrierenden nicht zur Rekuserhebung gestützt auf § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) legitimiert seien. Das Baurekursgericht behandelte den "Rekurs" aber als Gemeindebeschwerde und wies diese mit Beschluss vom 27. Februar 2013 ab. III. Hiergegen erhoben A, B, C und D mit gemeinsamer Beschwerdeschrift vom 12. April 2013 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung des vorinstanzlichen Rekursentscheids sowie der vom Gemeinderat F am 2. Juli 2012 gefassten Beschlüsse, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Gemeinderats F. In prozessualer Hinsicht wurde die Durchführung eines Augenscheins beantragt. Mit Verfügung vom 18. April 2013 ersuchte das Verwaltungsgericht die Baudirektion um Zustellung der Genehmigungsentscheide bezüglich des öffentlichen Gestaltungsplans "Pfadiheim G" und der Änderung des Zonenplans betreffend Kat.-Nr. 01 in F. Mit zwei separaten Verfügungen vom 20. Juni 2013 genehmigte die Baudirektion den öffentlichen Gestaltungsplan "Pfadiheim G" und die Ergänzung der Bau- und Zonenordnung. Das Baurekursgericht beantragte am 10. Juli 2013 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 26. September 2013 beantragte der Gemeinderat F die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden. Mit Replik vom 16. Oktober 2013 und Triplik vom 15. November 2013 hielten die Beschwerdeführenden und mit Duplik vom 5. November 2013 und Quadruplik vom 6. Januar 2014 der Beschwerdegegner an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 2. 2.1 Die Vorinstanz erwog, dass die Beschwerdeführenden einzig in ihrer Eigenschaft als Stimmberechtigte der Gemeinde F gestützt auf § 151 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG) zur Erhebung eines Rechtsmittels (Gemeindebeschwerde) legitimiert seien. Die Beschwerdeführenden hingegen sind der Auffassung, dass sie auch gestützt auf § 338a Abs. 1 PBG und somit in ihrer Eigenschaft als Nachbarn rechtsmittellegitimiert seien (Nachbarrekurs). Da sich im Rahmen der Gemeindebeschwerde die zugelassenen Rügen im Wesentlichen auf Rechtsverletzungen beschränken (§ 151 Abs. 1 Ziff. 1 GG), während im Rahmen des Nachbarrekurses auch die Unangemessenheit der angefochtenen Anordnung gerügt werden kann (§ 20 Abs. 1 lit. c VRG), ist vorab zu klären, ob die Vorinstanz zu Recht die im vorinstanzlichen Verfahren eingereichte Eingabe der Beschwerdeführenden nur als Gemeindebeschwerde entgegengenommen hat. 2.2 Nach § 338a Abs. 1 PBG ist zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist

und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Aufgrund dieser mit § 21 Abs. 1 VRG übereinstimmenden Vorschrift wird bei einem Rechtsmittel von Nachbarn gegen ein Bauvorhaben oder wie vorliegend gegen einen Gestaltungsplan in Konkretisierung der allgemeinen Legitimationsvoraussetzungen eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung und ein Berührtsein in qualifizierten eigenen Interessen verlangt (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 53 ff., N. 69; RB 1995 Nr. 9; siehe auch ZBl 2002 S. 663). 2.3 Bezüglich der erforderlichen engen nachbarlichen Raumbeziehung kommt der in Metern gemessenen Distanz keine allein ausschlaggebende Bedeutung zu; massgebend ist vielmehr, auf welche Entfernung sich das streitige Bauvorhaben im Sinn des geltend gemachten Anfechtungsinteresses auszuwirken vermag (vgl. RB 2000 Nr. 9 = BEZ 2000 Nr. 53). Die Rechtsprechung bejaht meistens die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 Metern befinden (vgl. BGr, 1. Februar 2012, 1C\_346/2011, E. 2.3). Bei grösseren Entfernungen bedarf der Nachweis der Betroffenheit regelmässig einer näheren Begründung, welche die Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft erscheinen lässt. In der neueren Praxis ist die Legitimation von Personen bejaht worden, die 800 bis 1000 Meter von einer Schiessanlage entfernt wohnten, aber deren Lärm noch deutlich wahrnahmen (BGE 133 II 181 E. 3.2.2 S. 188). Ebenso sind 1,2 Kilometer von einem Windpark entfernt wohnhafte Grundeigentümer zur Beschwerde legitimiert, wenn sie dadurch deutlich wahrnehmbarem zusätzlichem Lärm ausgesetzt werden (BGr, 12. Juli 2011, 1C\_33/2011, E. 2.3). 2.4 Ein Berührtsein in eigenen qualifizierten Interessen ist nach der Rechtsprechung dann gegeben, wenn der Ausgang des Verfahrens, in das sich der Nachbar einschalten will, seine Interessensphäre zu beeinflussen vermag, der Anfechtende also einen praktischen Nutzen hat bzw. einen Nachteil abwenden kann, den der angefochtene Verwaltungsakt für ihn zur Folge hätte. Ein schutzwürdiges Interesse liegt aber nicht schon vor, wenn irgendwelche negativen Folgen des Bauvorhabens möglich und erkennbar sind, sondern nur dann, wenn die Einwirkungen so beschaffen sind, dass sie auch bei objektivierter Betrachtungsweise als Nachteil empfunden werden müssen; eine besondere (subjektive) Empfindlichkeit des Betroffenen verdient keinen Rechtsschutz (vgl. Bertschi, § 21 N. 20; RB 1995 Nr. 9). 2.5 Das vom Gestaltungsplan erfasste Grundstück Kat.-Nr. 01 liegt zwischen 190 Meter und 240 Meter von den Wohnhäusern der Beschwerdeführenden entfernt (Erwägung 1.1.2 der Vorinstanz). Es handelt sich hierbei somit um eine Distanz, bei welcher der Nachweis der Betroffenheit regelmässig einer näheren Begründung bedarf, welche die Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft erscheinen lässt. Die Beschwerdeführenden brachten hierzu bereits im vorinstanzlichen Verfahren vor, dass sie in der Vergangenheit immer wieder massiven Lärmimmissionen und anderen Störungen (Vandalismus, Littering) ausgesetzt gewesen seien, welche durch Nutzer des bestehenden Pfadiheims "G" verursacht worden seien. Auch wenn eine Distanz von 190 Metern in der Regel als erheblich bezeichnet werden darf, liegen hier besondere Umstände vor, die eine Legitimation der Beschwerdeführenden in ihrer Eigenschaft als Nachbarn nicht mit Sicherheit ausschliessen lässt. Der Zweck des Gestaltungsplans besteht vorliegend darin, die bau- und planungsrechtlichen Voraussetzungen für einen architektonisch hochstehenden Ersatzneubau mitsamt Aussenraumgestaltung zu schaffen; dies hinsichtlich der Nutzung als Pfadiheim unter Berücksichtigung der Bedürfnisse an den Lager- und Pfadialltag (Art. 1 der Gestaltungsplanvorschriften, GPV). Das Gebäude steht primär den Aktivitäten der

Pfadfinder zur Verfügung, kann aber auch zur Benutzung an andere Gruppen (z. B. Schulen und Behindertenorganisationen) vermietet werden (Art. 5 GPV). Die zu erwartende intensive Nutzung des im Gestaltungsplangebiet geplanten Gebäudes durch verschiedene Gruppen und insbesondere auch durch Kinder und Jugendliche lässt erhöhte Lärmemissionen erwarten. Aufgrund der topografischen Lage, wonach insbesondere die Liegenschaften der Beschwerdeführenden 2 und 3 nur durch das freie Feld vom Gestaltungsplanperimeter getrennt sind, kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdeführenden durch die befürchteten Lärmimmissionen beeinträchtigt werden. Demzufolge ist die Legitimation der Beschwerdeführenden zu bejahen mit der Folge, dass die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf den Nachbarrekurs eingetreten ist bzw. die vorinstanzliche Eingabe als Nachbarrekurs hätte behandeln müssen. 2.6 Ist die Vorinstanz zu Unrecht auf die Sache nicht eingetreten, kann das Verwaltungsgericht die Angelegenheit zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen (§ 64 Abs. 1 VRG). Ebenso häufig sind indessen Entscheide, mit welchen das Gericht bei Aufhebung eines vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids aus prozessökonomischen Gründen selber den Sachentscheid trifft, insbesondere wenn die Vorinstanz trotz Nichteintretens eine summarische materielle Prüfung vorgenommen hat. Mit dieser Rechtsprechung trägt das Verwaltungsgericht dem Umstand Rechnung, dass die Parteien in der Regel das Interesse an der beförderlichen Streiterledigung höher gewichten als das Interesse, keine (Rechtsmittel-)Instanz zu verlieren (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 7). Vorliegend ist die Vorinstanz zwar auf den Nachbarrekurs nicht eingetreten, hat die vorinstanzliche Eingabe der Beschwerdeführenden aber als Gemeindebeschwerde behandelt. Da sich weitgehend, wenn nicht sogar ausschliesslich Rechtsfragen stellen, hat die Vorinstanz bereits eine umfassende materielle Prüfung der sich stellenden Fragen vorgenommen. Aus diesem Grund kann vorliegend von einer Rückweisung abgesehen werden, wie es denn auch von den Beschwerdeführenden beantragt wurde. Soweit die Vorinstanz ihre Kognition zu Unrecht eingeschränkt hat, steht dem Verwaltungsgericht im vorliegenden Verfahren auch eine Ermessenskontrolle zu (vgl. VGr, 30. September 2004, VB.2004.00076, E. 3).

### **E. 3.1**

Die Unterlagen zum öffentlichen Gestaltungsplan Pfadiheim "G", Parzelle Kat.-Nr. 01, wurden vom 18. Februar 2011 bis 18. April 2011 gemäss § 7 PBG öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist gingen keine Einwendungen ein. Die Baudirektion empfahl jedoch in ihrem Vorprüfungsbericht vom 31. Mai 2011 unter anderem, dass gleichzeitig mit der Festsetzung des Gestaltungsplans eine Umzonung des Grundstücks von der Landwirtschaftszone in eine Erholungszone vorgenommen werden sollte. In der Folge beantragte der Stadtrat F dem Gemeinderat F am 9. Februar 2012 nicht nur die Zustimmung zum öffentlichen Gestaltungsplan Pfadiheim "G", sondern auch zur Zonenplanänderung im Zusammenhang mit dem öffentlichen Gestaltungsplan Pfadiheim "G" und zur Änderung von Art. 26a Ziff. 4 der kommunalen Bauordnung, wonach in der (neu geschaffenen) Erholungszone ED das Pfadiheim "G" gemäss zugehörigem Gestaltungsplan zulässig sei.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführenden rügen, dass nur für den öffentlichen Gestaltungsplan, nicht aber auch für die Änderung des Zonenplans und der Bauordnung ein Mitwirkungs- und Vorprüfungsverfahren stattgefunden habe.

### **E. 3.3**

Nach Art. 4 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) sorgen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Mitwirkung im Sinn von Art. 4 Abs. 2 RPG bedeutet, dass eigene Meinungen und Vorschläge im Entwurfsstadium eingebracht werden können und die planenden Behörden sich damit materiell auseinandersetzen, ohne dass jedoch ein Anspruch auf individuelle Beantwortung jeder Mitwirkungseingabe bestünde. Der Anspruch auf Mitwirkung ist nicht formeller Natur. Für untergeordnete Planänderungen ohne öffentliches Interesse kann daher die Mitwirkung zulässigerweise unterbleiben. Über die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung entscheidet der kantonale Gesetzgeber. Eine bestehende Nutzungsplanung kann bundesrechtskonform grundsätzlich nur durch ein formelles Planverfahren unter Mitwirkung der Bevölkerung, mit Genehmigung der kantonalen Behörde, unter Gewährung des Rechtsschutzes, vorgenommen werden. Der Beschluss über den Nutzungsplan unterliegt sowohl der kantonalen Genehmigung (Art. 26 Abs. 1 RPG) – die hier vorliegt – als auch einem Rechtsmittel (Art. 33 Abs. 2 RPG). Nach § 7 Abs. 2 PBG sind die Pläne (Richt- und Nutzungspläne) vor der Festsetzung öffentlich aufzulegen und kann sich innert 60 Tagen nach der Bekanntmachung jedermann bei der die Auflage verfügenden Instanz zum Planinhalt äussern (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltschutzrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 402). Über die nicht berücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Planfestsetzung entschieden (VGr, 23. Juni 2005, VB.2004.00533, E. 3.1). Beim Gestaltungsplan Pfadiheim "G" handelt es sich um einen öffentlich aufzulegenden Nutzungsplan. Dem Auflageprojekt konnte entnommen werden, dass mit dem Gestaltungsplan die planungsrechtlichen Grundlagen für die Realisierung eines Ersatzneubaus für das bestehende Gebäude des Vereins Pfadiheim "G" geschaffen werden sollen. Die Bevölkerung hatte somit die Möglichkeit, sich innert der Auflagefrist zur beabsichtigten Planung, mit welcher die Grundlagen für die Realisierung eines Ersatzneubaus geschaffen wurden, zu äussern. Dass der Gemeinderat F in der Folge auf Anregung der Baudirektion nicht nur den Gestaltungsplan verabschiedet, sondern auch einer Umzonung der Parzelle Kat.-Nr. 01 von der Landwirtschaftszone in die Erholungszone ED zugestimmt hat, ändert nichts daran, dass die Bevölkerung die Gelegenheit hatte, sich zur geplanten planungsrechtlichen Grundlage für die Realisierung eines Ersatzneubaus für das Pfadiheim innerhalb des Gestaltungsplangebiets zu äussern. Der Einwand, dass für die Änderung des Zonenplans und der Bauordnung zu Unrecht keine Wiederholung des Mitwirkungsverfahrens stattgefunden habe, erweist sich demnach in diesem Fall als unbegründet. Erst recht trifft dies auf den Einwand zu, dass hierfür ein Vorprüfungsverfahren hätte stattfinden müssen, geht doch die Änderung des Zonenplans und der Bauordnung auf eine Anregung im Vorprüfungsverfahren zurück.

#### **E. 4**

Die Beschwerdeführenden beanstanden, dass die strittigen Beschlüsse (Umzonung von der Landwirtschaftszone in eine Erholungszone, Gestaltungsplan) gegen den kantonalen Richtplan verstossen würden, dass für die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets eine Grundlage im regionalen Richtplan erforderlich sei, dass keine eigenständige Anpassung der Grundordnung stattgefunden habe und eine unzulässige Kleinstbauzone geschaffen würde.

#### **E. 4.1**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Schaffung einer Bauzone bzw. einer Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt zulässig, wenn die Planungsmassnahme den

Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht. Ist dies der Fall, so ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 ff. RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG ist nur anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Interessenabwägung beruht. Kleinbauzonen sind im Allgemeinen unzulässig, wenn sie gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern. Ermöglicht eine Kleinbauzone jedoch keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten, ist sie zulässig, sofern sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht (BGr, 24. Mai 2012, 1C\_13/2012, E. 3.1; BGE 124 II 391 E. 3a S. 395).

#### **E. 4.2**

Gemäss kantonalem Recht haben die Planungen unterer Stufen 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). Wird wie vorliegend geltend gemacht, dass die angefochtene, ausserhalb des Siedlungsgebietes liegende Erholungszone nicht mit dem kantonalen Richtplan vereinbar sei, ist zunächst zu prüfen, ob und inwieweit der Richtplan der Nutzungsplanung für die parzellenscharfe Zonenabgrenzung einen Anordnungsspielraum belässt, was eine Frage der Richtplankonformität des Nutzungsplans und damit eine Rechtsfrage darstellt. Wird ein Anordnungsspielraum verneint, so wird jeweils die weitere Rechtsfrage untersucht, ob allenfalls eine zulässige Abweichung von der Richtplanung im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG oder eine zulässige Durchstossung im Sinn von Ziffer 3.2.3 lit. c des Richtplantextes vorliegt, wonach mit der nachgeordneten Richt- und Nutzungsplanung das Landwirtschaftsgebiet zur Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers durch Ausscheidung von Erholungsgebieten bzw. in der Nutzungsplanung durch Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszonen, Gestaltungsplänen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen «durchstossen» werden kann. Im Rahmen der Genehmigung solcher Planungsmassnahmen sind jedoch hohe Anforderungen an die sachgerechte Interessenabwägung zu stellen. Insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können, und es sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen (VGr, 23. Oktober 2003, VB.2002.00400, E. 2 = RB 2003 Nr. 71 = BEZ 2004 Nr. 1).

#### **E. 4.3**

Ausgehend davon, dass Planungsmassnahmen mit den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss Raumplanungsgesetz vereinbar sein müssen, ergeben sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Kleinbauzone (siehe Erwägung 4.1) und dem Richtplantext zur Durchstossung (siehe Erwägung 4.2) weitgehend deckungsgleiche Voraussetzungen für die Ausscheidung einer Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt. Primär ist dabei der Grundsatz der Trennung von Bau und Nichtbaugesbiet zu beachten (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung, BV; Art. 3 Abs. 2 RPG), woraus sich das Verbot von Kleinbauzonen ergibt. Eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten kann sich jedoch wie erwähnt als

zulässig erweisen, sofern sie auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht und eine zusätzliche Streubauweise vermieden wird (BGr, 14. März 2012, 1C\_374/2011, E. 3; BGr, 15. September 2011, 1C\_118/2011, E. 4.3; BGr, 6. Dezember 2007, 1C\_153/2007, E. 3.1).

#### **E. 4.4**

Im vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt soll die Parzelle Kat.-Nr. 01 von der Landwirtschaftszone in die Erholungszone ED umgezont werden, in welcher das Pfadiheim "G" gemäss dem zugehörigen öffentlichen Gestaltungsplan zulässig ist. Die vom Beschwerdegegner genehmigte Umzonung liegt ausserhalb des Anordnungsspielraums der kantonalen Richtplanung. Zu prüfen ist deshalb, ob vorliegend eine zulässige Abweichung von der Richtplanung im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG oder eine zulässige Durchstossung im Sinn von Ziffer 3.2.3 lit. c des Richtplantextes vorliegt. Die genehmigte Umzonung beschränkt sich auf eine Fläche von rund 1600 m<sup>2</sup> und ist in flächenmässiger Hinsicht untergeordneter Natur im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG. Bei der Frage, ob sich die genehmigte Umzonung auch in Bezug auf die damit eröffneten Überbauungs- und Nutzungsmöglichkeiten der von der Umzonung betroffenen Fläche als untergeordnet erweist, ist wiederum darauf abzustellen, ob sich die damit ermöglichte Erweiterung bestehender Bauten als massvoll erweist oder nicht.

#### **E. 4.5**

Mit Beschluss vom 8. April 1968 wurde der damaligen Bauherrschaft Heimverein Pfadfinder F die baupolizeiliche Bewilligung für eine provisorische Aufenthaltsbaracke mit Lagerraum auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 als Provisorium auf die Dauer von zehn Jahren bewilligt. In der Folge wurde die Aufenthaltsbaracke jedoch nicht beseitigt, weshalb diese – was im vorliegenden Verfahren aber nicht weiter geprüft werden muss – vermutlich Bestandesschutz genießt. Beim bestehenden Pfadiheim "G" handelt es sich um einen schlichten eingeschossigen Baukörper. Das Pfadiheim diente seit seiner Errichtung als Treffpunkt für samstägliche Übungen, Feste und grössere Pfadianlässe. Übernachten kann man im heutigen "G" jedoch nicht. Dieser Umstand – sowie der inzwischen sanierungsbedürftige Zustand – führte schliesslich zum Entscheid, einen Wettbewerb für einen Ersatzneubau mit Übernachtungsmöglichkeiten zu veranstalten (Jurybericht betreffend Wettbewerb Pfadiheim "G", Ausgangslage [nachfolgend Jurybericht]). Das neue Pfadiheim wird Pfadfindern und anderen Jugendlichen bei ihren gemeinsamen, naturnahen Freizeitaktivitäten dienen. Im Gegensatz zum bestehenden "G" wird der Neubau auch Übernachtungsmöglichkeiten anbieten. Der Neubau ist für mehrtägige Lager von Pfadfindern, anderen Jugendgruppen, Schulen, Behindertenheimen und Sportvereinen ausgelegt. Daneben wird er auch bestimmten Benutzern aus der Gemeinde F zur Verfügung stehen. Denkbar ist, dass der "G" von einer Waldspielgruppe oder einem Mittagstisch oder von der Schule zur Durchführung von Projektwochen genutzt wird. Es soll aber auch möglich sein, im "G" kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen, Konzerte oder Theater durchzuführen, solange dafür keine grosse technische Infrastruktur erforderlich ist. Auch kleinere Feste werden stattfinden. Daneben bleibt der "G" weiterhin Treffpunkt für samstägliche Übungen der ortsansässigen Pfadfindergruppen (Jurybericht Aufgabenstellung). Das Siegerprojekt H von der Firma I aus Zürich sieht einen einfachen, zweigeschossigen Holzbau vor, der parallel zum Waldrand liegt und viel vom Charakter des heutigen Pfadiheims übernimmt (Jurybericht, Projekte).

#### **E. 4.6**

Gemäss Planungsbericht zum Öffentlichen Gestaltungsplan hat das Pfadiheim "G" seinen Benutzern über 40 Jahre treue Dienste geleistet und ist intensiv genutzt worden. Nichtsdestotrotz vermöge es seinen Ursprung als Militärbaracke nicht zu verbergen und habe den Bedürfnissen der Pfadi nicht vollends gerecht werden können. Stattdessen hätten die Ansprüche entsprechend angepasst werden müssen. Umso klarer habe sich beispielsweise der Wunsch nach Übernachtungsmöglichkeiten herauskristallisiert. Durch den schlechten baulichen Zustand habe man sich in den letzten Jahren angehalten gesehen, die Situation grundsätzlich zu analysieren und alle Optionen zu prüfen. Nach umfassenden Abklärungen habe man sich für einen Ersatzneubau entschieden, welcher nun massgeschneidert auf die Bedürfnisse eingehen könne. Der Ersatzneubau versuche die Haltung des eher zurückhaltenden, bescheidenen Hauses aufzunehmen. Die Linearität des Baus folge formal dem bestehenden Schupf.

#### **E. 4.7**

Der bestehende eingeschossige Bau soll durch einen zweigeschossigen Holzbau ersetzt werden, während die Grundfläche nicht oder nur unwesentlich angepasst wird. In baulicher Hinsicht liegt somit eine massvolle Erweiterung einer bestehenden Baute vor. Die neue Baute soll wie bereits die bestehende Baute als Treffpunkt insbesondere für die samstäglichen Aktivitäten der Pfadfindergruppe dienen, welche bereits im bestehenden "G" durchgeführt werden.

#### **E. 4.8**

Einer vertieften Betrachtung bedarf hingegen die Frage, ob in Hinsicht auf die geplante Nutzung des Pfadiheims (mit Übernachtungsmöglichkeit) von einer massvollen Erweiterung einer bestehenden Baute die Rede sein kann. Das Bedürfnis der Pfadigruppen, ihr Pfadihaus nicht nur für Tages- bzw. Abendveranstaltungen zu nutzen, ist nachvollziehbar. Die Erweiterung der Nutzung des Pfadiheims "G" für mehrtägige Veranstaltungen durch die Pfadigruppen darf deshalb ebenfalls noch als massvoll bezeichnet werden. Gemäss der Homepage des Pfadiheims kann der "G" zwar bereits heute von Drittnutzern gemietet werden. Es ist aber davon auszugehen, dass der Neubau dank seiner Bauqualität, Bauvolumenvergrösserung, Schlafmöglichkeit und modernen Infrastruktur massiv an Attraktivität gewinnen wird und die Nachfrage, das Pfadiheim zu mieten, erheblich zunehmen wird. Die gemäss Art. 5 Abs. 2 GPV vorgesehene Möglichkeit, das neue Gebäude oder Teile davon zur Benutzung auch an andere Gruppen – z. B. Schulen und Behindertenorganisationen – zu vermieten, erweist sich deshalb als problematisch. Diese Bestimmung räumt dem Betreiber des Pfadiheims prinzipiell die Möglichkeit ein, den "G" ganzjährig auch an Drittorganisationen zu vermieten. Auch wenn in Art. 5 Abs. 2 GPV nur die Vermietung an Schulen und Behindertenorganisationen ausdrücklich genannt wird, soll der "G" auch anderen Benutzern aus der Gemeinde F zur Verfügung stehen, sollen kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen, Konzerte oder Theater durchgeführt werden und auch kleinere Feste stattfinden können (siehe Erwägung 4.5). Dies stellt aber eine erhebliche Nutzungserweiterung dar. Der Einwand der Beschwerdeführenden, wonach das neue Pfadiheim zu einem Eventlokal mit Fremdvermietungen, Wochenend- und Ganzwochenveranstaltungen auch für Drittorganisationen mutieren könnte, ist deshalb nicht von der Hand zu weisen.

#### **E. 4.9**

Ob sich die Nutzungserweiterung als massvoll erweist und somit als untergeordnet im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG bzw. als zulässige Durchstossung im Sinn von Ziffer 3.2.3 lit. c des Richtplantes, hängt im Wesentlichen davon ab, in welchem Ausmass das neue Pfadiheim genutzt werden kann. Es reicht deshalb nicht aus, die gesamten Einzelheiten der Nutzung erst in der Baubewilligung oder in einem Betriebsreglement zu regeln. Vielmehr ist die Nutzung des im Gestaltungsplangebiet zu erstellenden Neubaus durch Drittorganisationen, soweit sie nicht die Nutzung durch Pfadfinder allein betrifft, detailliert in den Gestaltungsplanvorschriften zu regeln. Eine durchgehende Fremdvermietung etwa während des ganzen Jahres würde eine unzulässige, da nicht massvolle Nutzungserweiterung darstellen. Andererseits dürfte sich eine tages- oder abendweise Nutzung durch Drittorganisationen im Rahmen der bestehenden Nutzungsmöglichkeit bewegen. Die Frage, welche Nutzung dabei noch als massvolle Erweiterung zu gelten hat und welche nicht, ist vorab durch den Beschwerdegegner zu beurteilen, dem diesbezüglich ein gewisser Ermessensspielraum zuzugestehen ist. Im Rahmen der Gestaltungsplanvorschriften muss zumindest dem Grundsatz nach geregelt werden, ob und wie oft der Neubau Drittorganisationen insbesondere auch zur Übernachtung vermietet werden kann (zum Beispiel Kreis der zulässigen Mieter, Dauer der möglichen Vermietung, Anzahl Nächte pro Jahr), wobei eine Differenzierung zwischen verschiedenen Kategorien von Drittnutzern (Schulen, Behindertenorganisationen, andere Drittgesellschaften) denkbar erscheint. Die diese Grundsatzregelung umsetzenden Detailregelungen können dann in einem Betriebsreglement geregelt werden, welches zumindest vom Stadtrat F zu genehmigen ist. Aus diesem Grund ist Art. 5 Abs. 2 GPV aufzuheben und zur Anpassung im Sinn der Erwägungen an den Beschwerdegegner zurückzuweisen.

#### **E. 4.10**

Als unbegründet erweist sich hingegen der Einwand der Beschwerdeführenden, wonach die vom Beschwerdegegner gefassten Beschlüsse der am 17. Juni 2012 angenommenen Kulturlandinitiative zuwider laufen würden. Wie die Baudirektion in ihrem Genehmigungsentscheid zur Änderung der Bau- und Zonenordnung zu Recht ausführt, ist das Grundstück Kat.-Nr. 01 bereits heute mit dem bestehenden Pfadiheim überbaut und der landwirtschaftlichen Nutzung seit Langem entzogen. Die Umzonung des Grundstücks von der Landwirtschaftszone in die Erholungszone ist deshalb entsprechend den Weisungen der Baudirektion nicht von der Sistierung betroffen. Ergänzend kann festgestellt werden, dass sich die fragliche Parzelle nicht im Fruchtfolgekataster befindet und deshalb durch den Neubau, der in seiner Grundfläche dem bestehenden Bau entspricht, kein Landwirtschaftsland tangiert wird, weshalb diesbezüglich keine Einwände gegen die Umzonung und den in diesem Zusammenhang bestehenden Gestaltungsplan bestehen.

#### **E. 4.11**

Soweit die Beschwerdeführenden der Auffassung sind, dass das Pfadiheim eine Grundlage im regionalen Richtplan benötige, ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Nutzung des Ersatzneubaus in seiner Hauptfunktion den Pfadfindern dient (Art. 1 GPV, Art. 5 Abs. 1 GPV). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass das neue Pfadiheim auch auswärtigen Nutzern offenstehen soll (wobei diese Nutzungsmöglichkeit noch mit Einschränkungen zu versehen ist, vgl. Erwägung 4.9). Nach § 16 PBG haben Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufen und die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind. Die streitbetreffende Festlegung benötigt

angesichts ihrer Grösse von rund 1600 m<sup>2</sup> und somit eingeschränkter Bedeutung von vornherein keinen Richtplaneintrag auf kantonaler oder regionaler Ebene. Die Abweichung vom kommunalen Richtplan ist angesichts der Zonengrösse von rund 1600 m<sup>2</sup> sowie des Umstands, dass mit der Zonierung im Wesentlichen nur eine bestehende Baute mit ihrer spezifischen Nutzung und deren massvolle Erweiterung durch einen Neubau geregelt wird, untergeordneter Natur (sofern sich auch die Nutzungserweiterung als massvoll erweist, vgl. Erwägung 4.9) und sachgerecht. Hinzu kommt, dass der Gemeinderat gleichermaßen sowohl für die Richt- als auch für die Nutzungsplanung zuständig ist. Soweit die Beschwerdeführenden eine Abweichung vom kommunalen Richtplan beklagen, ist die Beschwerde daher abzuweisen (VGr, 20. September 2001, VB.2001.0048, E. 4b).

#### **E. 4.12**

Die Beschwerdeführenden rügen weiter, die Zonierung widerspreche auch der parzellenscharf konkretisierten kantonalen Landwirtschaftszone, und erkennen darin ebenfalls eine Verletzung von § 16 PBG. Da die kantonale Landwirtschaftszone und die kommunale Erholungszone Nutzungszonen unterschiedlicher Zweckbestimmung sind, liegt formal tatsächlich ein Widerspruch zwischen den Nutzungsplanungen verschiedener Planungsträger vor. Dem steht die kommunale Festlegung jedoch keineswegs entgegen. Kommunale und überkommunale Nutzungszonen bilden ein gesamtes Planwerk, welches innerhalb gewisser Zeithorizonte der Überprüfung und allenfalls Anpassung bedarf. Insofern überlagern wünschenswerte neue kommunale Festlegungen innerhalb einer kantonalen Landwirtschaftszone die kantonale Nutzungsplanung zwangsläufig, sei dies nun bei der Vergrösserung der bestehenden Bauzone oder bei andersartigen Festlegungen. Da die kantonalen und regionalen Nutzungszonen regelmässig erst im Nachgang an die kommunale Bau- und Zonenordnung ausgeschieden werden, entsteht dabei durchaus ein vorübergehender Widerspruch zweier Nutzungszonen. Mit der notwendigen Genehmigung der Bau- und Zonenordnung durch die zuständige kantonale Instanz bekundet der kantonale Planungsträger alsdann hinreichend seine Bereitschaft, auch die damit verbundene Verkleinerung der kantonalen Nutzungszone anzuordnen. Die Koordination der beiden Planungsebenen ist damit gewährleistet. Unter diesen Umständen liegt daher von vornherein kein Widerspruch zur kantonalen Nutzungsplanung vor. Selbst wenn sie vorläge, wäre sie jedenfalls unter den gegebenen Voraussetzungen im Sinn von § 16 Abs. 2 PBG (vgl. Erwägung 4.11) zulässig (VGr, 20. September 2001, VB.2001.00048, E. 4c).

#### **E. 4.13**

Unbehelflich ist sodann der Einwand, dass die nutzungsplanerische Grundordnung ungenügend sei. Mit der Ergänzung des kommunalen Nutzungsplans, wonach in der Erholungszone ED das Pfadiheim "G" gemäss Gestaltungsplan zulässig ist, hat die Gemeinde die erforderliche nutzungsplanerische Festlegung geschaffen.

#### **E. 4.14**

Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführenden eine ungenügende Interessenabwägung. Dass sich das bestehende Pfadiheim, bei dem es sich um eine ausgemusterte Funckerbaracke handelt und das von Anfang an nur provisorischen Charakter hatte, nicht mehr in einem guten Zustand befindet, wird auch von den Beschwerdeführenden nicht infrage gestellt. Das Interesse an einem Ersatzbau ist ohne Weiteres gegeben, und die von den Beschwerdeführenden geltend gemachten entgegengesetzten Interessen wiegen weniger schwer. Insbesondere befindet sich die fragliche Parzelle Kat.-Nr. 01 nicht im

Fruchtfolgekataster und wird durch den Neubau, der in seiner Grundfläche dem bestehenden Bau entspricht, kein Landwirtschaftsland tangiert, weshalb auch diesbezüglich keine Einwände gegen die Umzonung und den in diesem Zusammenhang bestehenden Gestaltungsplan bestehen. Der diesbezügliche Einwand erweist sich als unbegründet.

#### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass das vom angefochtenen Gestaltungsplan erfasste Grundstück nicht genügend erschlossen sei.

#### **E. 5.2**

Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist unter anderem die genügende Erschliessung des Baugrundstücks (§ 233 und 234 PBG). Vorliegend ist nicht eine Baubewilligung, sondern ein Sondernutzungsplan zu beurteilen. Eine rechtsgültige Erschliessung muss zum heutigen Zeitpunkt (noch) nicht vorliegen; andererseits ist auch einem Sondernutzungsplan die Zustimmung zu verweigern, wenn bereits zum heutigen Zeitpunkt feststeht, dass eine rechtsgültige Erschliessung nicht bewerkstelligt werden kann. Gemäss übereinstimmenden Angaben weist die Flurweg parzelle , welche als Zufahrt zur Gegenstand des Gestaltungsplans bildenden Parzelle Kat.-Nr. 01 dient, eine Breite von 3 m auf. Aktenkundig ist ferner, dass der Flurweg zumindest stellenweise weniger als 3 m breit ist.

#### **E. 5.3**

§ 236 Abs. 1 PBG verlangt unter dem Titel "Erschliessung", dass ein Grundstück für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich sein muss. Hinreichende Zugänglichkeit bedingt in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten und Anlagen entsprechende Zufahrt für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benützer (§ 237 Abs. 1 PBG). Zufahrten sollen für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 PBG). Ob eine Zufahrt den in § 237 PBG umschriebenen Kriterien genügt, beurteilt sich nach den Verhältnissen des einzelnen Falls. Der Regierungsrat erlässt über die Anforderungen Normalien (§ 237 Abs. 2 PBG). Diese sind richtunggebend, indem sie zeigen, was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten (RB 1984 Nr. 100 = BEZ 1985 Nr. 5, mit Hinweisen). Von diesen technischen Anforderungen, wie sie für den Strassenausbau in den Zugangsnormalien vom 9. Dezember 1987 (ZN) festgehalten sind, können gestützt auf § 360 Abs. 3 PBG aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse Erleichterungen gewährt werden. In § 11 ZN sind Gründe für solche Abweichungen beispielhaft aufgezählt (VGr, 18. August 2004, VB.2003.00430, E. 4.2 = BEZ 2004 Nr. 64; RB 1988 Nr. 74 = BEZ 1988 Nr. 45). Den Gemeinden kommt bei der Gewährung von Erleichterungen ein von den Rekursinstanzen zu beachtender Ermessensspielraum zu (VGr, 16. Januar 2013, VB.2012.00310, E. 2.3; 11. Januar 2012, VB.2011.00617, E. 3.2). Diese prüfen, ob die Gemeindebehörde den ihr eingeräumten Ermessensspielraum nicht überschritten hat, das heisst insbesondere, ob die bestehende Erschliessung trotz bewilligtem Abstellplatz als verkehrssicher und unter dem Gesichtswinkel der Zweckmässigkeit als vertretbar erscheint. Eine Überprüfung dieser Ermessensausübung steht dem Verwaltungsgericht nicht zu; dieses kann gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG nur bei Rechtsverletzungen eingreifen (VGr, 12. Juni 2013, VB.2013.00050, E. 6.4).

#### **E. 5.4**

Unabhängig vom Erfordernis der Notzufahrt sollen Zufahrten für jedermann verkehrssicher sein (VGr, 9. Februar 2011, VB.2010.00657, E. 7.1; 17. November 2010, VB.2010.00107, E. 6.1). Die Flurweg parzelle weist eine Breite von 3 m auf. Da mit entsprechenden Gestaltungsplanvorschriften sichergestellt werden muss, dass sich die Nutzung des Pfadiheims nur massvoll erweitert (vgl. Erwägung 4.9), wird auch die Mehrbeanspruchung der bestehenden Zufahrt zum Pfadiheim nur massvoll zunehmen. Da es sich beim Flurweg um eine übersichtliche, gerade Strecke handelt, erscheint es vertretbar, wenn die Baubewilligungsbehörde im Rahmen der Baubewilligung zum Schluss kommen wird, dass vorliegend auf Bankette verzichtet werden kann. Als problematisch erweist sich hingegen, dass der heutige Flurweg scheinbar nicht über die ganze Länge eine Breite von 3 m aufweist. Soweit solche Verengungen nur stellenweise auftreten, könnten diese von der Baubewilligungsbehörde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens möglicherweise toleriert werden. Falls der Flurweg über weite Strecken eine Breite von weniger als 3 m aufweist, ist es zumindest denkbar, dass durch eine Verbreiterung des Flurwegs die Gesamtbreite der Flurwegparzelle von 3 m ausgenutzt wird. Damit erscheint die Realisierung einer rechtsgenügenden Zufahrt nicht als ausgeschlossen, weshalb die möglicherweise – aber nicht zwingend – erforderliche Anpassung der Erschliessung durch Verbreiterung des Flurwegs der Genehmigung des Gestaltungsplans nicht entgegensteht.

#### **E. 5.5**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass zwei Parkplätze nicht ausreichen, um zu verhindern, dass ein Heer von individuell motorisierten Leitern, Dozenten und Gästen mit dem Fahrzeug zum Pfadiheim zufahren wird, und befürchten damit eine stärkere Beanspruchung des Flurwegs. Auch hierzu ist wiederum festzustellen, dass, nachdem die Nutzung des Pfadiheims nur im massvollen Umfang zunehmen darf, auch die Beanspruchung des Flurwegs nur im massvollen Ausmass zunehmen wird. Zudem kann durch entsprechende Anordnungen im Baubewilligungsverfahren für den Neubau (zum Beispiel mit Auflagen bezüglich Zufahrt) sichergestellt werden, dass der Flurweg nicht übermässig beansprucht wird. Eine intensivere Befahrung des Flurwegs, welche über eine massvolle Mehrnutzung hinausgeht, ist deshalb nicht zu befürchten bzw. kann mit entsprechenden Auflagen im Baubewilligungsverfahren eingeschränkt werden.

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführer beanstanden, dass der Gestaltungsplan ungenügende Waldabstände vorsehe.

#### **E. 6.2**

Der Zonenplan setzt im Bauzonengebiet Waldabstandslinien fest (§ 66 Abs. 1 PBG). Gemäss § 66 Abs. 2 PBG sind Waldabstandslinien in einem Abstand von 30 m von der Waldgrenze festzusetzen; bei kleineren Waldparzellen oder bei besonderen örtlichen Verhältnissen können sie näher an oder weiter von der Waldgrenze gezogen werden. Der Erlass von Waldabstandslinien ist zwingend. Mit der Festsetzung der Waldabstandslinien kommt der Kanton Zürich der bundesrechtlich statuierten Pflicht nach, wonach die Kantone einen angemessenen Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand vorzuschreiben haben (Art. 17 Abs. 2 des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991, WaG).

#### **E. 6.3**

Vorliegend löste die Umzonung der Parzelle Kat.-Nr. 01 von der Landwirtschaftszone in eine Erholungszone (Bauzone) die Pflicht zur Festsetzung der Waldabstandslinie aus. Eine

solche wurde aber weder im Zonenplan noch im Gestaltungsplan festgesetzt. Insbesondere hat die im Plan 1:200 eingezeichnete Waldabstandslinie, welche aufgrund des Vorprüfungsberichts der Baudirektion bei 15 m eingetragen wurde, gemäss Legende nur informativen Charakter. Entgegen der Rechtsauffassung der Beschwerdeführenden kann bei Fehlen von Waldabstandslinien nicht einfach in analoger Anwendung von § 66 Abs. 2 PBG ein Waldabstand von 30 m verlangt werden, sondern ist zu prüfen, ob und wieweit die gesetzlichen Vorschriften von §§ 233 ff. PBG über die (planungsrechtliche) Baureife eingreifen (VGr, 25. Januar 2001, VB.2000.00282, E. 2c). Zu den planungsrechtlichen Festlegungen, deren Fehlen einem Bauvorhaben im Sinn von § 234 PBG entgegengehalten werden kann, gehören auch die Waldabstandslinien (VGr, 25. Januar 2001, VB.2000.00282, E. 3a). Zu beachten ist, dass vorliegend nicht eine Baubewilligung, sondern ein Sondernutzungsplan zu beurteilen ist. Eine rechtsgültige Waldabstandslinie muss zum heutigen Zeitpunkt deshalb (noch) nicht vorliegen (vgl. Erwägung 5.2). Andererseits ist auch einem Sondernutzungsplan die Zustimmung zu verweigern, wenn bereits zum heutigen Zeitpunkt feststeht, dass eine Baute aufgrund der Waldabstandslinie nicht rechtsgültig bewerkstelligt werden kann.

#### **E. 6.4**

Gemäss § 66 Abs. 2 PBG sind die Waldabstandslinien in einem Abstand von 30 m von der Waldgrenze festzusetzen; bei kleinen Waldparzellen oder bei besonderen örtlichen Verhältnissen können sie näher an oder weiter von der Waldgrenze gezogen werden. Unbestrittenermassen liegen hier grundsätzlich besondere Verhältnisse vor, welche ein Abweichen bei der Festlegung der Waldabstandslinien vom Regelmass von 30 m rechtfertigen (vgl. RB 1996 Nr. 67 = BEZ 1996 Nr. 18). Hierzu gehört insbesondere der Umstand, dass sich auf der vom Gestaltungsplan erfassten Parzelle Kat.-Nr. 01 bereits seit Jahrzehnten ein Pfadiheim befindet, welches sich näher als 30 m zur Waldgrenze befindet. Zudem soll das neue Pfadiheim den Pfadfindern zur Verfügung stehen (Art. 5 Abs. 1 GPV), deren Aktivitäten in erster Linie im Wald stattfinden. Die im Gestaltungsplan geplante Baute kann deshalb unter "besondere örtliche Verhältnisse" im Sinn von § 66 Abs. 2 PBG subsumiert werden, welche in konkreten Einzelfällen ein Abweichen vom Regelmass von 30 m bei der Festsetzung von Waldabstandslinien rechtfertigen. Es ist deshalb nicht von vornherein ausgeschlossen, dass im vorliegenden Fall die Waldabstandslinie in einem Abstand von 15 m bzw. sogar in einem Abstand von 10 m festgesetzt wird.

#### **E. 6.5**

Vorliegend sieht der Gestaltungsplan einen Waldabstand für das Gebäude von mindestens 15 m und für einzelne Gebäudeteile je nach Mantellinie einen Waldabstand von weniger als 15 m vor. Die im vorliegenden Gestaltungsplan vorgesehene Mantellinie A für das Gebäude liegt zwischen rund 15.30 m und 18.30 m von der Waldgrenze entfernt. Damit befindet sich das Gebäude ausserhalb der aufgrund des Vorprüfungsberichts der Baudirektion informativ eingetragenen Waldabstandslinie von 15 m, weshalb es ohne Weiteres als bewilligungsfähig erscheint. Gemäss § 262 Abs. 2 PBG dürfen zwar nur offene nicht abgestützte Balkone ohne Rücksicht auf ihre Länge 2 m tief in den Waldabstandsbereich hineinragen. Der Beschwerdegegner weist aber zu Recht darauf hin, dass mit Gestaltungsplänen auch von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden kann. Dementsprechend kann ein Gestaltungsplan vorsehen, dass ein Gebäude oder wie vorliegend einzelne Gebäudeteile die im Zonenplan festgelegte Waldabstandslinie unterschreiten können. Ebenso können im Rahmen des Gestaltungsplans individuelle

Waldabstände definiert werden, wenn im Zonenplan noch gar keine Waldabstandslinie festgesetzt wurde. Wenn deshalb der Gestaltungsplan vorsieht, dass innerhalb der im Plan eingetragenen Mantellinien B, C, D und E bestimmte namentlich aufgeführte Bauteile (Veranden, abgestützte Vordächer, abgestützte Balkone etc.) realisiert werden dürfen, hat der Beschwerdegegner für diese Bauteile eine vom kantonalen Mindestabstand abweichende Waldabstandslinie festgelegt. Da – wie bereits ausgeführt – besondere örtliche Verhältnisse vorliegen, erweist es sich als zulässig, die für bestimmte Bauteile vorgesehenen Mantellinien bis zu einem Abstand von 10 m an den Wald heranzuführen. Wenn die Gemeinde für die Parzelle Kat.-Nr. 01 im Zonenplan eine Waldabstandslinie festsetzen würde, würde sie diese folglich bei 15 m festsetzen. Der Gestaltungsplan, der die nur informativen Charakter aufweisende Waldabstandslinie ebenfalls bei 15 m vorsieht und für einzelne Gebäudeteile eine Unterschreitung dieser Waldabstandslinie zulässt, was im Rahmen eines Gestaltungsplans, mit welchem auch von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden kann (§ 83 PBG), zulässig ist, vereitelt deshalb die allenfalls nachzuholende Festsetzung der Waldabstandslinie nicht.

#### **E. 6.6**

Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung ist ein Abstand von der Waldgrenze von unter 10 m nur zulässig, wenn es hierfür eine spezifische Rechtfertigung gibt (VGr, 25. August 2011, VB.2011.00083, E. 4). Mit Ausnahme der Mantellinie E halten alle Mantellinien den von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung verlangten Mindestabstand von 10 m ein. Innerhalb des Bereichs der Mantellinie E sind Treppen bzw. Stufen sowie Handläufe zulässig, über welche man auf die Terrasse gelangt. Sie fallen – im Gegensatz beispielsweise zu Parkplätzen, Strassen und Wegen, Mauern, Einfriedungen und Gartenanlagen (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 786) – unter den Gebäudebegriff im Sinn von § 262 Abs. 1 PBG. Da es sich hierbei nicht um privilegierte Gebäudeteile im Sinn von § 262 Abs. 2 PBG handelt und weil die Mantellinie E den Mindestabstand von 10 m zu rund zwei Dritteln einhält, kann der Zugang zur Veranda auch ohne Unterschreitung des Mindestabstands von 10 m realisiert werden. Es liegen somit keine spezifischen Rechtfertigungsgründe für die Unterschreitung des Mindestabstands vor, sodass die Mantellinie E durch den Beschwerdegegner so anzupassen ist, dass sie auf ihrer gesamten Länge einen Mindestabstand von 10 m zur Waldgrenze einhält.

#### **E. 6.7**

Von vornherein als unbegründet erweist sich der Einwand, wonach der Gestaltungsplan ungenügende Grenzabstände vorsehe. Die Mantellinie A für das Gebäude hält den gesetzlichen Grenzabstand von 3.5 m gemäss § 270 PBG ein. Soweit die Mantellinien B, D und E den Grenzabstand von 3.5 m unterschreiten, ist festzustellen, dass oberirdische Gebäude und Gebäudeteile, die den gewachsenen Boden um nicht mehr als einen halben Meter überragen und die keine Öffnungen gegen Nachbargrundstücke aufweisen, keinen Abstandsvorschriften unterliegen (§ 269 PBG). Ferner dürfen einzelne Vorsprünge bis 2 m in den Abstandsbereich hineinragen (§ 260 Abs. 3 PBG). Zudem kann durch nachbarliche Vereinbarung ein Näherbaurecht begründet werden (§ 270 Abs. 3 PBG). Wie bereits in Erwägung 5.2 festgestellt, muss im Rahmen einer gegen einen Sondernutzungsplan gerichtete Beschwerde nicht ein konkretes Bauvorhaben überprüft, sondern nur geprüft werden, ob bereits zum heutigen Zeitpunkt feststeht, dass eine rechts gültige Baute aufgrund der Grenzabstandslinie nicht bewerkstelligt werden kann. Da dies nicht der Fall ist, erweist

sich auch die diesbezügliche Rüge als unbegründet. Als unbehelflich erweist sich schliesslich auch der Hinweis auf den regierungsrätlichen Antrag vom 19. Juni 2013, wonach der Grenzabstand von 3.5 m gegenüber Landwirtschaftszonen absolut und unter Ausschluss eines Näherbaurechts festgeschrieben werden soll, da dem regierungsrätlichen Antrag keine Vorwirkung zukommt.

#### **E. 7**

Unter dem Titel "Weitere Bemerkungen" weisen die Beschwerdeführenden darauf hin, dass das im Gestaltungsplangebiet zu erstellende Gebäude zu Lärm führen wird, der zuständige Kreisplaner als Mitglied der Wettbewerbsjury bestellt worden war und dass sich die Stadt F mit einem Kostenbeitrag von Fr. 700'000.- am neuen Pfadiheim beteiligen möchte. Weshalb der Gestaltungsplan wegen den in den "Weiteren Bemerkungen" aufgeführten Gründen aufzuheben ist, haben die Beschwerdeführenden nicht dargetan. Auf diese unsubstanzierten Rügen ist deshalb nicht weiter einzugehen.

#### **E. 8**

Da sich der massgebliche Sachverhalt aus den Akten und aus den bei den Akten liegenden Fotografien ergibt, kann auf die Durchführung des beantragten Augenscheins verzichtet werden.

#### **E. 9**

Demgemäss ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid und der zugrundeliegende Gemeinderatsbeschluss sind insoweit aufzuheben, als damit Art. 5 Abs. 2 GPV bzw. die Mantellinie E festgesetzt wurden. Der Gemeinderat F ist anzuweisen, Art. 5 GPV und die Mantellinie E im Sinn der Erwägungen anzupassen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 10**

Ausgangsgemäss sind sowohl die Kosten des Rekursverfahrens als auch des Beschwerdeverfahrens zu vier Fünfteln den Beschwerdeführenden und zu einem Fünftel dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Mangels überwiegenden Obsiegens steht den Beschwerdeführenden keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Auch dem Beschwerdegegner ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, da die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben des Gemeinwesens gehört und der im vorliegenden Rechtsmittelverfahren gebotene Behördenaufwand nicht wesentlich den bereits im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren ohnehin zu erbringenden Aufwand überstieg (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51).

#### **E. 11**

Beim vorliegenden Urteil handelt es sich um einen Rückweisungsentscheid. Ein solcher wird grundsätzlich als Zwischenentscheid qualifiziert, der sich nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) weiterziehen lässt (BGE 134 II 137, E. 1.3.2). Zwischenentscheide sind vor Bundesgericht nur dann anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Als Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG lässt sich ein Rückweisungsentscheid dann einstufen, wenn der unteren Instanz kein

Beurteilungsspielraum mehr verbleibt (BGE 134 II 124, E. 1.3).

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