

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00133 vom 21. Juni 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-06-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00133](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00133)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00133 du 21 juin 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00133 del 21 giugno 2023

## Regeste

Nutzungsplanung | [Die Gemeindeversammlung lehnte eine Teilrevision des kommunalen Nutzungsplans (Aufhebung einer Gewässerabstandslinie) ab. Der Beschwerdeführer erhob beim Baurekursgericht Rekurs gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung, auf welchen dieses nicht eintrat.] Gemäss Vorinstanz wurde der kommunale Nutzungsplan weder erlassen, geändert noch aufgehoben. Somit liege keine raumplanerische Festlegung im Sinn von § 88 PBG vor und es herrsche weiterhin und unverändert der rechtskräftig beschlossene Zustand wie vor der Abstimmung. Auf den Rekurs sei nicht einzutreten (E. 4). Der Beschwerdeführer rügt im Wesentlichen eine Verletzung von Art. 21 Abs. 2 RPG (E. 5). Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (E. 6.1). Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung (E. 6.2). Indem die Gemeindeversammlung die vom Gemeinderat eingeleitete Teilrevision ablehnte, verneinte sie im Ergebnis die Notwendigkeit einer Plananpassung und negierte damit implizit auch einen Anspruch auf Planänderung. Unter diesen Umständen war der Beschwerdeführer als von der durch negativen planerischen Entscheid in ihrer Weitergeltung bestätigten Gewässerabstandslinie Betroffener befugt, diesen Beschluss anzufechten (E. 6.3). Deshalb hätte die Vorinstanz auf den Rekurs einzutreten gehabt (E. 7). Teilweise Gutheissung. Rückweisung an die Vorinstanz im Sinn der Erwägungen.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2022.00133 Urteil der 3. Kammer vom 21. Juni 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiberin Julia Meier. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde Richterswil, vertreten durch den Gemeinderat, Beschwerdegegnerin, betreffend Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. Die Gemeindeversammlung Richterswil lehnte am 1. Dezember 2021 die "Teilrevision kommunaler Nutzungsplan (Aufhebung Gewässerabstandslinie Grenzbach)" ab. Der Beschluss der Gemeindeversammlung Richterswil wurde am 7. Dezember 2021 publiziert. II. A liess am 6. Januar 2022 beim Baurekursgericht Rekurs gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung Richterswil betreffend "Teilrevision kommunaler Nutzungsplan (Aufhebung Gewässerabstandslinie)" erheben. Mit Entscheid vom 1. Februar 2022 trat das Baurekursgericht auf den Rekurs nicht ein. III. Am 7. März 2022 liess A Beschwerde beim

Verwaltungsgericht erheben. Er beantragte, der angefochtene Rekursentscheid sei aufzuheben und die Sache sei zur materiellen Beurteilung und zum Neuentscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer zulasten der Gemeinde Richterswil. Das Baurekursgericht beantragte am 20. April 2022 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde Richterswil liess sich nicht vernehmen. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig.
- 1.2 Nimmt die Vorinstanz einen Rekurs nicht an die Hand, ist die formell unterlegene rekurrierende Person legitimiert, sich auf dem Rechtsmittelweg gegen den Nichteintretensentscheid zu wehren (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 58). Die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers ist folglich zu bejahen. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
2. 2.1 Der Grenzbach bildet die Grenze zwischen den Gemeinden Wollerau (SZ) und Richterswil (ZH) und ist damit gleichzeitig auch eine Kantonsgrenze. Die rechtskräftige Gewässerabstandslinie Grenzbach wurde von der Gemeindeversammlung Richterswil im Oktober 1984 festgesetzt und im Jahr 1993 angepasst; sie verläuft auf einer Länge von rund 350 m sowie in einem Abstand von 20 m vom Grenzbach auf Richterswiler Gemeindegebiet. Die Gewässerabstandslinie Grenzbach ist seit jeher vornehmlich vom Landschaftsschutz (und nicht vom Gewässer- oder Naturschutz) motiviert, indem sie die Siedlungsgebiete von Richterswil einerseits und Wollerau andererseits voneinander abgrenzen und eine "Trennungslinie" zwischen den Kantonen Zürich und Schwyz bewirken soll (vgl. bereits VGr, 20. Januar 2000, VB.1999.00101, E. 6b/aa).
- 2.2 Gemäss dem Erläuternden Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) soll die bisherige Gewässerabstandslinie im Hinblick auf die (in einem nachfolgenden, separaten Projekt; unter gleichzeitiger Sanierung des Grenzbachs) geplante Neufestsetzung des Gewässerraums nach Art. 41a der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) und § 15j der Verordnung vom 14. Oktober 1992 über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei (HWSchV; LS 724.112) formell aufgehoben werden. Die Wirkung der mit der zur Aufhebung beabsichtigten Gewässerabstandslinie bezweckten Siedlungstrennung sei angesichts der Bautätigkeit in den letzten 35 Jahren eher beschränkt bzw. kaum (noch) wahrnehmbar. Eine markante, landschaftsprägende Siedlungstrennung müsste eine Breite von mehreren hundert Metern aufweisen, um eine Gliederung grösserer zusammenhängender Siedlungsgebiete bewirken zu können. Solche klaren Zäsuren bestünden am Zürichsee mehrere, etwa zwischen Männedorf und Stäfa und zwischen Meilen und Uetikon am See. Diese grossräumigen Freihaltegebiete seien im kantonalen Richtplan gesichert. Im Gegensatz dazu bestünden beim Grenzbach keine übergeordneten planerischen Vorgaben zur Bildung oder Beibehaltung des Siedlungstrenngürtels. Weder der kantonale, der regionale noch der kommunale Richtplan machten dazu irgendwelche Aussagen. Der bisherige Zweck der Siedlungstrennung soll ersetzt werden durch neue Zweckbestimmungen im Sinn von Art. 41a GSchV (Hochwasserschutz, Revitalisierung, Natur- und Landschaftsschutz, Gewässernutzung). Der projektierte symmetrische Gewässerraum weise beidseits des Grenzbachs eine variable Breite in der Grössenordnung von 5,5 m bis 8 m auf, was im Vergleich mit den bestehenden

20 m eine markante Reduktion darstelle. Andererseits decke der neu festzulegende Gewässerraum alle erwähnten Aspekte der Hochwassersicherheit, der Revitalisierung und der Gewässernutzung im Sinn der Gewässerschutzgesetzgebung ab. 2.3 Der Beschwerdeführer ist Eigentümer des Grundstücks Kat.-Nr. 01 an der C-Strasse in Richterswil. Auf seinem Grundstück, direkt entlang der östlichen Gebäudefassade des Wohnhauses, verläuft die besagte Gewässerabstandslinie Grenzbach, deren vom Gemeinderat Richterswil beantragte Aufhebung die Gemeindeversammlung Richterswil mit Beschluss vom 1. Dezember 2021 abgelehnt hat. Auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 des Beschwerdeführers (sowie weiteren Parzellen entlang des Grenzbachs) bewirkt die Gewässerabstandslinie Grenzbach eine 20 m breite Bauverbotszone.

### **E. 3.1**

Gemäss § 329 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) können Anordnungen, die in Anwendung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) oder des PBG ergehen, beim Baurekursgericht angefochten werden. Nutzungspläne sind Anordnungen im Sinn von § 329 PBG (Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 33).

### **E. 3.2**

Je nach Gemeindeordnung werden Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne von der Gemeindeversammlung, vom Gemeindeparlament oder durch Urnenabstimmung erlassen, geändert oder aufgehoben (§ 88 PBG). In Richterswil ist gemäss Art. 11 der Gemeindeordnung vom 25. November 2018 die Gemeindeversammlung für die Festsetzung und Änderung des kommunalen Richtplans, der Bau- und Zonenordnung, des Erschliessungsplans und von Sonderbauvorschriften sowie Gestaltungsplänen zuständig. Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne sind der zuständigen Direktion zur Genehmigung einzureichen (§ 89 Abs. 1 PBG).

### **E. 4**

Die Vorinstanz führt aus, mit dem Beschluss der Gemeindeversammlung vom 1. Dezember 2021 sei der kommunale Nutzungsplan weder erlassen noch geändert oder aufgehoben worden. Somit liege keine raumplanerische Festlegung im Sinn von § 88 PBG vor und es herrsche weiterhin und unverändert der rechtskräftig beschlossene Zustand wie vor der Abstimmung. Das tatsächliche Anfechtungsobjekt könne daher nur der bisherige Nutzungsplan mit den bestehenden Gewässerabstandslinien sein, soweit dieser einer Überprüfung zugänglich sei. Art. 21 Abs. 2 RPG richte sich jedoch in erster Linie an die Behörden, welche gehalten seien, die Planung, wenn nötig, durch Revision der Nutzungspläne und Bauvorschriften den veränderten Verhältnissen anzupassen. Einen Anspruch von Betroffenen auf Überprüfung der Nutzungsplanung könne das kantonale Recht zwar vorsehen; im Kanton Zürich sei dies aber nur in Bezug auf Bau- und Niveaulinien der Fall (§ 110a PBG). Im Weiteren liege auch nicht der Fall vor, in welchem Grundeigentümer im Rahmen einer eingeleiteten Totalrevision der Nutzungsplanung gestützt auf das rechtliche Gehör verlangen könnten, bestehende Nutzungsbeschränkungen auf ihren Parzellen auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit zu überprüfen. Dem Beschwerdeführer verbleibe nur die akzessorische Überprüfung der Gewässerabstandslinie Grenzbach in einem Vorentscheid (§ 323 PBG) im Baubewilligungsverfahren, in welchem

Falle diese gegebenenfalls als unbeachtlich erklärt werden könnte. Eine analoge Anwendung von § 110a PBG komme schliesslich (auch) nicht in Frage. Auf den Rekurs sei daher nicht einzutreten.

## **E. 5**

Der Beschwerdeführer rügt im Wesentlichen eine Verletzung von Art. 21 Abs. 2 RPG. Sowohl die tatsächlichen wie auch die rechtlichen Verhältnisse hätten sich seit der Festsetzung der Gewässerabstandslinie Grenzbach im Jahr 1984 erheblich geändert. Wie der Erläuternde Bericht zur Teilrevision Nutzungsplanung aufzeige, sei der Zweck der Gewässerabstandslinie zwischen den heute in siedlungstechnischer Hinsicht vollständig zusammengewachsenen Gemeinden Richterswil und Wollerau in tatsächlicher Hinsicht obsolet geworden. In rechtlicher Hinsicht hätten sich erstens mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des RPG die raumplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen gänzlich geändert, indem der Bundesgesetzgeber die Siedlungsentwicklung nach innen und die Mobilisierung von vorhandenen Nutzungspotenzialen zu raumplanerischen Hauptanliegen erklärt habe; an diese Ziele und Grundsätze gemäss Art. 1 und Art. 3 RPG seien die Kantone und die Gemeinden im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung gebunden. Die abgelehnte Aufhebung der Gewässerabstandslinie Grenzbach laufe den verbindlichen bundesrechtlichen Zielen und Grundsätzen diametral zuwider, weil damit die Mobilisierung der inneren Reserven verunmöglicht werde. Zweitens hätten sich auch die gewässerschutzrechtlichen Rahmenbedingungen seit der Festsetzung der Gewässerabstandslinie Grenzbach erheblich geändert. Der bundesrechtlich vorgeschriebene Gewässerraum (Art. 41a GSchV) habe seinerzeit noch gar nicht existiert und soll nunmehr im Rahmen eines separaten Wasserbauprojekts zwischen den Gemeinden Richterswil und Wollerau festgelegt werden. Die Beibehaltung der Gewässerabstandslinie Grenzbach erweise sich als obsolet. Die kantonale Baudirektion habe die von der Gemeindeversammlung verworfene Teilrevision der Nutzungsplanung (Aufhebung Gewässerabstandslinie Grenzbach) im Rahmen der Vorprüfung denn auch als rechtmässig, zweckmässig und angemessen eingestuft und die kantonale Genehmigung in Aussicht gestellt. Mit Blick auf Art. 21 Abs. 2 RPG sowie (auch) gestützt auf Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sei der Entscheid der Gemeindeversammlung Richterswil, die Gewässerabstandslinie Grenzbach nicht aufzuheben, in hohem Masse rechtsverletzend. Der Beschwerdeführer habe als Grundeigentümer im Planungssperimeter gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG einen bundesrechtlichen Rechtsanspruch, dass der negative Planungsentscheid der Gemeindeversammlung Richterswil und die damit beschlossene Beibehaltung der geltenden Gewässerabstandslinie Grenzbach inklusive die bestehende Nutzungsbeschränkung auf den betroffenen Parzellen auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit überprüft und aufgehoben werden, wenn – wie vorliegend – die Planung infolge einer wesentlichen Änderung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nicht mehr mit Art. 26 BV vereinbar sei.

### **E. 6.1**

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben.

### **E. 6.2**

Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert

haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung (BGE 144 II 41 E. 5.1). Im Rahmen der ersten Stufe ist eine Überprüfung der Grundordnung geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet (BGr, 4. November 2020, 1C\_577/2019, E. 3.4). Bejahendenfalls stellt sich in einer zweiten Stufe die Frage, ob eine Plananpassung aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist; dies beurteilt sich nach ständiger Rechtsprechung aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (BGE 140 II 25 E. 3.1 mit weiteren Verweisen).

### **E. 6.3**

Indem die Gemeindeversammlung Richterswil die vom Gemeinderat eingeleitete "Teilrevision kommunaler Nutzungsplan (Aufhebung Gewässerabstandslinie Grenzbach)" ablehnte, verneinte sie im Ergebnis die Notwendigkeit einer Plananpassung und negierte damit implizit auch einen Anspruch auf Planänderung. Unter diesen Umständen war der Beschwerdeführer als von der durch negativen planerischen Entscheid in ihrer Weitergeltung bestätigten Gewässerabstandslinie Betroffener befugt, diesen Beschluss anzufechten und – im Hinblick auf die Verfechtung eines allfälligen sich aus Art. 21 Abs. 2 RPG ergebenden Prüfungs- und Anpassungsanspruchs – gemäss der vorgenannten zweistufigen Prüfung rechtsmittelweise geltend zu machen, es lägen – entgegen dem (negativen) Planungsbeschluss – sehr wohl geänderte Verhältnisse vor, welche eine Überprüfung und Plananpassung als erforderlich erscheinen liessen. Die Auffassung, die Zulässigkeit eines durch einen Nutzungsplan bewirkten Eingriffs in das Eigentum sei nicht erneut zu prüfen, wenn der Plan nicht geändert wird, ist zu absolut (BGr, 27. Mai 2013, 1C\_484/2012, E. 4.4; zum Ganzen siehe auch Thierry Tanquerel in: Heinz Aemisegger u. a. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 21 N. 65).

### **E. 7**

Zusammenfassend hätte die Vorinstanz auf den Rekurs des Beschwerdeführers einzutreten gehabt. Dass die Ablehnung der Teilrevision der Nutzungsplanung durch die Gemeindeversammlung Richterswil erfolgte, ändert hieran nichts. Gestützt auf die Gemeindeautonomie verfügt die Gemeindeversammlung zwar im Rahmen ihrer Beschlussfassung über Planungsentscheide über ein gewisses Planungsermessen. Indes wird die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht, einschliesslich der Grundsätze und Ziele der Raumplanung, eingeschränkt (zum Ganzen und insbesondere zur Überprüfungsbefugnis der Rechtsmittelinstanzen vgl. BGr, 2. Mai 2016, 1C\_34/2016, E. 3.3).

### **E. 8**

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Der Entscheid des Baurekursgerichts vom 1. Februar 2022 ist aufzuheben und die Sache gemäss § 64 Abs. 1 VRG zur Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an das Baurekursgericht zurückzuweisen.

#### **E. 9.1**

Kann eine Rückweisung zu einer vollständigen Gutheissung des Antrags führen, gilt – besondere Umstände vorbehalten – die beschwerdeführende Person mit Blick auf die Kosten- und Entschädigungsfolgen als obsiegend (BGr, 28. April 2014, 2C\_846/2013, E. 3.2 f.). Dementsprechend sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Diese ist überdies zu verpflichten, dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung auszurichten (§ 17 Abs. 2 VRG). Angemessen erscheint eine solche von Fr. 1'500.-.

#### **E. 9.2**

Über die Verlegung der Rekurskosten und die Zusprechung einer Parteientschädigung für das Rekursverfahren wird das Baurekursgericht im zweiten Rechtsgang zu entscheiden haben.

#### **E. 10**

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass es sich beim vorliegenden Rückweisungsentscheid um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a und b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) handelt, der nur unter den darin erwähnten einschränkenden Voraussetzungen angefochten werden kann.

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