

BRKE II Nr. 0031/2005 vom 8. Februar 2005 in BEZ 2005 Nr. 42

(bestätigt mit VB.2005.00124 vom 25. August 2005; dieser bestätigt mit BGE 1A.271/2005 vom 26. April 2006)

---

Die Gemeindeversammlung X erteilte am 3. Dezember 2003 ihre Zustimmung zum privaten Gestaltungsplan A. Damit sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erweiterung eines bestehenden Wohn- und Werkheims für Frauen mit einer geistigen Behinderung geschaffen werden. Das Gestaltungsplangebiet liegt in der kantonalen Landwirtschaftszone und gemäss dem kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan im Landschaftsförderungsgebiet. Zudem ist das Gestaltungsplangebiet im kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan als Fruchtfolgefläche ausgeschieden. Im Richtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen der Region Y ist das Heim A als bestehendes Heim verzeichnet.

Das Gestaltungsplangebiet umfasst eine Fläche von 9303 m<sup>2</sup>. Der Gestaltungsplan erlaubt im Wesentlichen, zusätzlich zu den beiden bestehenden Heimgebäuden eine Neubaute zu erstellen und die beiden bestehenden Gebäude unter geringfügiger Veränderung der äusseren Abmessungen um- und auszubauen. Nachbarn erheben gegen den Gestaltungsplan Rekurs.

Aus den Erwägungen:

5.2. Im Kanton Zürich wird das Siedlungsgebiet durch den Siedlungsplan bestimmt. Der Siedlungsplan scheidet Gebiete aus, die aus kantonalen Sicht für die Bildung wirtschaftlicher und kultureller Zentren, für eine Wohn- oder gemischte Nutzung sowie für die industrielle und gewerbliche Nutzungen bestimmt sind, und legt dabei die anzustrebende bauliche Dichte fest. Der Siedlungsplan bezeichnet ferner die schutzwürdigen Ortsbilder von kantonalen Bedeutung (§ 22 PBG). Das im Richtplan bezeichnete Siedlungsgebiet kann auf regionaler und kommunaler Stufe grundsätzlich weder vergrössert noch verkleinert werden. Durch die generalisierte und nicht parzellenscharfe Darstellung des Siedlungsgebietes verbleibt den Gemeinden jedoch bei der Abgrenzung der Bauzonen ein Anordnungsspielraum. Dieser Anordnungsspielraum stellt sicher, dass bei der Festsetzung von Bauzonen auf örtliche Besonderheiten und Umstände wie spezielle topographische Verhältnisse oder den Stand der Erschliessung angemessen Rücksicht genommen werden kann (Kantonaler Richtplan vom 31. Januar 1995, Richtplan-Text Ziff. 2.2.2).

§ 16 PBG regelt das Verhältnis von über- und untergeordneter Richt- und Nutzungsplanung. Danach haben Planungen der unteren Stufen denjenigen der oberen Stufe und die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (Abs. 1). Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (Abs. 2). Alsdann kann mit der nachgeordneten Richt- und Nutzungsplanung das Landwirtschaftsgebiet zur Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers durch die Ausscheidung von Erholungsgebieten bzw. in der Nutzungsplanung durch die Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszonen, Gestaltungsplänen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen «durchstossen» werden. 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 Siedlungsgebietes untergebracht werden können, und es sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen (Kantonaler Richtplan in der revidierten Fassung vom 2. April 2001, Richtplan-Text Ziff. 3.2.3 lit. c).

Mit VB.2002.00400 (= RB 2003 Nr. 71 = BEZ 2004 Nr. 1) hat sich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zum Verhältnis von Anordnungsspielraum, geringfügiger Abweichung im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG und Durchstossung im Sinne des kantonalen Richtplans geäussert und dabei klargestellt, dass die geringfügige Abweichung im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG und die Durchstossung nicht etwa dasselbe sind. Der kantonale Richtplan, so das Verwaltungsgericht, verwende den Ausdruck «Durchstossung» nicht im Zusammenhang mit § 16 Abs. 2 PBG, sondern in einem andern Zusammenhang. Er bezeichne damit einen Spielraum, den der Richtplan selber den nachgeordneten Planungsbehörden, d.h. vor allem den Gemeinden, zustehe. Die Durchstossung bezeichne die Ausscheidung einer Freihaltezone, einer Erholungszone oder einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen innerhalb des Landwirtschaftsgebietes, was der Richtplan in begründeten Fällen für zulässig erkläre. Für eine Durchstossung bräuchte die Voraussetzung der positiven oder negativen Standortgebundenheit im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 24 RPG nicht unbedingt erfüllt zu sein; häufig dürfte sie jedoch erfüllt sein.

5.3 Der Richtplaneintrag für das in der Landwirtschaftszone offenkundig nicht zonenkonforme Heim A stellt klarerweise eine Durchstossung des kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplans im vorstehend aufgezeigten Sinne dar. Monieren die Rekurrierenden, mit dem angefochtenen Gestaltungsplan werde das Raumplanungsgesetz umgangen, indem der Gestaltungsplan in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen zulasse, die weder zonenkonform noch standortgebunden seien, kann sich die vorliegende Prüfung nicht auf die Frage beschränken, ob der Gestaltungsplan dem Eintrag im regionalen Richtplan entspreche und § 16 PBG insoweit eingehalten sei oder nicht. Vielmehr muss geprüft werden, ob nicht schon der fragliche Richtplaneintrag bundesrechtswidrig sei. Unbesehen des Fehlens eines diesbezüglichen Antrages ist somit der regionale Richtplan akzessorisch in die Überprüfung des Gestaltungsplans miteinzubeziehen (§ 19 Abs. 2 PBG; § 27 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, VRG).

5.4.1 Nach der Praxis des Bundesgerichts sind Kleinstbauzonen, die lediglich der Realisierung eines einzelnen Bauvorhabens dienen sollen, «gesetzwidrig»; eine einzelfallweise Einzonung widerspricht dem Prinzip der gesamthaften Betrachtung der Ortsplanung. Das Nutzungsplanungsverfahren, so das Bundesgericht, darf nicht

dazu missbraucht werden, Vorhaben, die einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG nicht zugänglich sind, doch noch zu realisieren; dadurch könne der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet durchlöchert werden (ZBI 98 [1997] S. 231, E. 4c).

In BGE 124 II 391 E. 2c hat das Bundesgericht diese bisherige Rechtsprechung wie folgt relativiert: «Wird im Hinblick auf die Realisierung eines konkreten Bauvorhabens ausserhalb der Bauzone der Weg über eine Änderung der Nutzungsplanung beschritten, so dispensiert das die planenden Behörden nach BGE 115 Ib 508 E. 6b nicht davon, mindestens dieselben Anforderungen wie bei der Anwendung von Art. 24 RPG zu beachten, nämlich: eingehende Prüfung der Standortgebundenheit und umfassende Interessenabwägung durch die nämliche Behörde. Dazu ist, was die Frage der Standortgebundenheit betrifft – die im zitierten Urteil nicht entscheiderelevant war –, folgendes klarzustellen: Es ist zwar richtig, dass bei einer Änderung des Nutzungsplanes in der Form der Einzonung von Land für ein konkretes Bauvorhaben keine Umgehung von Art. 24 RPG vorliegt, wenn alle Voraussetzungen dieser Bestimmung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung erfüllt wären. Das Umgekehrte trifft jedoch nicht zu, d.h. wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nicht erfüllt sind, kann die Änderung des Nutzungsplanes damit noch nicht ohne weiteres als unzulässig und als eine Umgehung von Art. 24 RPG bezeichnet werden. Andernfalls wären Erweiterungen der in einem Nutzungsplan festgelegten Bauzone nur zulässig, wenn auch die Voraussetzungen von Art. 24 RPG erfüllt sind, was nicht der Sinn des Raumplanungsgesetzes sein kann. Es kann auch nicht gesagt werden, eine Erweiterung einer Bauzone für ein konkretes Bauvorhaben (...) sei in jedem Fall unzulässig, ausser die Voraussetzungen von Art. 24 RPG wären gegeben. Vielmehr ist zu prüfen, ob eine solche 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 RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben mangels Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 RPG ist nur dann anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird (BGE 121 I 245 E. 6e S. 248; 119 Ia 300 E. 3b S. 303) oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Abwägung der berührten räumlichen Interessen beruht.» Mit BGE 1A.193/2001 vom 6. Mai 2002 hat das Bundesgericht unter Hinweis auf den vorgenannten Entscheid diese Rechtsprechung bestätigt.

5.4.2 Eine Ausnahmegewilligung für die Errichtung oder Zweckänderung von Bauten oder Anlagen ausserhalb der Bauzonen kann nach Art. 24 RPG dann erteilt werden, wenn der Zweck der Baute einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (lit. a) und dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). Standortgebunden im Sinne dieser Bestimmung sind Bauten oder Anlagen, wenn sie aus technischen oder betrieblichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf eine bestimmte Lage ausserhalb der Bauzonen angewiesen sind (positive Standortgebundenheit) oder wenn sie sich aus besonderen Gründen in einer Bauzone nicht verwirklichen lassen (negative Standortgebundenheit; VB.2003.00231 vom 23. Oktober 2003 E. 6a).

5.5.1 Die Voraussetzungen positiver oder negativer Standortgebundenheit werden durch den streitbetroffenen Heimbetrieb unstrittigermassen nicht erfüllt. Allein

dies lässt indes dem Gesagten zufolge noch nicht auf eine Umgehung von Art. 24 RPG schliessen. Alsdann ist zwar festzustellen, dass das Gestaltungsplangebiet fernab von jeglichem faktischen oder planlichen Siedlungszusammenhang liegt, so dass mit dem Gestaltungsplan eine Kleinstbauzone geschaffen würde, die als solche raumplanerisch verpönt ist. Dieser Umstand vermag indes noch nicht dazu zu führen, den strittigen Gestaltungsplan ohne weitere Abwägung als unzulässige Umgehung von Art. 24 RPG einzustufen; eine derart absolute Geltung kann dem raumplanerischen Verbot von Kleinstbauzonen kaum zukommen. Auch bei einer solchen Planungsmassnahme ist vielmehr im Sinne von Art. 24 lit. b RPG zu prüfen, ob die ihr entgegenstehenden Interessen überwiegen oder ob dies nicht der Fall sei.

(In der Folge gelangt die BRK II zum Schluss, es bestehe ein ausgeprägtes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung eines hinreichenden Unterbringungs- und Betreuungsnetzes für Behinderte und damit an den mit dem Gestaltungsplan zur Verfügung gestellten Erweiterungsmöglichkeiten für das Heim A. Mit Bezug auf die entgegenstehenden raumplanerischen Interessen stellt die BRK II Folgendes fest:)

5.5.3 (...) Zwar besteht an der Vermeidung von Kleinstbauzonen per se ein erhebliches raumplanerisches Interesse; dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf die unerwünschte präjudizielle Wirkung solcher Zonen und die damit einhergehende sukzessive Zersiedlung des Landes. Eine solche Wirkung ist indes vorliegend kaum zu befürchten. Der Gestaltungsplan dient nicht der Realisierung von der Freizeitgestaltung dienenden gewerblichen Bauten oder Anlagen wie etwa Pferdesporteinrichtungen oder Golfplätze, nach denen bekanntlich eine steigende Nachfrage besteht und die in aller Regel ausserhalb der Bauzonen angesiedelt werden wollen; dies wohlverstanden ohne Vorliegen eines vergleichbaren öffentlichen Interesses. Vielmehr soll ein Wohnheim für Behinderte erweitert werden. Dass mit Bezug auf solche Einrichtungen – Wohnheime, Werkheime, Pflegeheime, Spitäler und ähnliche Institutionen des Sozial- und Gesundheitswesens mehr – ein vergleichbarer Druck auf das Nichtsiedlungsgebiet bestünde, kann ernstlich nicht behauptet werden; der einschlägige Landbedarf kann vielmehr weitestgehend innerhalb der Bauzonen abgedeckt werden. Schon insoweit – mit Bezug auf die Schaffung eines unerwünschten Präjudizes – erscheint der fragliche Gestaltungsplan raumplanerisch weitestgehend unbedenklich.

(Im Weiteren hält die BRK II fest, dass auch die unmittelbaren Auswirkungen des Gestaltungsplans nicht geeignet seien, den Raum ernstlich zu beeinträchtigen. Der Umstand, dass der Gestaltungsplan im Landschaftsförderungsgebiet festgesetzt und das Gebiet zudem als Fruchtfolgefläche ausgeschieden sei, lasse ebenfalls nicht auf dessen Unzulässigkeit schliessen; dies auch deswegen, weil bereits heute im Gestaltungsplangebiet keine nennenswerte land- oder forstwirtschaftliche Nutzung mehr bestehe. Die BRK II kommt zum Schluss, dass die strittige Durchstossung mit Art. 24 RPG und den Vorgaben des kantonalen Richtplans vereinbar sei.)