

Hinweis: Vgl. BEZ 2006 Nr. 63

Aus den Erwägungen:

7. Strittig ist u.a. die Richtplankonformität der fraglichen Erholungszone.

a) Nach § 16 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) haben die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe und haben 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).

Das zur Umzonung vorgesehene Gebiet liegt gemäss dem kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan vom 31. Januar 1995 in der revidierten Fassung vom 2. April 2001 im Landwirtschaftsgebiet mit Fruchtfolgefläche. Der mit Regierungsratsbeschluss RRB Nr. 1251 vom 3. Juni 1998 festgesetzte Siedlungs- und Landschaftsplan der Region X weist das fragliche Gebiet dem Landschaftsförderungsgebiet zu. Damit werden Flächen bezeichnet, die aus überkommunaler Sicht auf Grund ihrer landschaftlichen Eigenart, ihrer biologisch-ökologische Vielfalt und ihres Erholungswertes insgesamt in ihrem Charakter erhalten oder weiterentwickelt werden sollen. Landschaftsförderungsgebiete sind eine überlagernde Festlegung, welche die Grundnutzung prinzipiell nicht einschränkt; hingegen sollen typische Landschaftselemente erhalten bleiben. Eine nachhaltige Kulturlandpflege dieser Landschaftsräume ist zu gewährleisten; zugleich sind die Voraussetzungen für eine auch in wirtschaftlicher Hinsicht attraktive Bewirtschaftung der betreffenden Flächen zu schaffen (Ziff. 3.2.3 und 3.3.1 des Textes zum regionalen Richtplan vom 3. Juni 1998).

Am 21. Mai 2001 hat die Delegiertenversammlung der Zürcher Planungsgruppe X in Revision des regionalen Siedlungs- und Landschaftsplanes von 1998 die Festlegung eines Erholungsgebietes C für einen 18-Loch-Golfplatz im Gebiet S beschlossen, in welchem die strittige Erholungszone ausgeschieden worden ist.

b) Gemäss Ziff. 3.2.2. und 3.2.3. lit. c des Textes zum kantonalen Richtplan umfasst das Landwirtschaftsgebiet Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung oder den Gartenbau eignet oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll. Landwirtschaftsgebiet kann indes auch für nicht landwirtschaftliche öffentliche Aufgaben und andere spezielle Nutzungen in Anspruch genommen werden. Mit der nachgeordneten Richt- und Nutzungsplanung kann das Landwirtschaftsgebiet zur Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers durch Ausschei-

derung von Erholungsgebieten bzw. in der Nutzungsplanung durch Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszonen, Gestaltungsplänen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen «durchstossen» werden.

Im Lichte dieser Vorgaben des kantonalen Richtplanes ist nicht zum vornherein auszuschliessen, dass die angefochtene Erholungszone mit § 16 PBG vereinbar ist, da Golfplatzanlagen kaum innerhalb des Siedlungsgebietes angelegt werden können und insoweit wohl eine spezielle Nutzung im Sinne der wiedergegebenen Textpassage vorliegen dürfte. Diese Frage – wie auch die Frage der Vereinbarkeit der Erholungszone mit der Zuweisung des fraglichen Gebietes zur Fruchtfolgefläche – kann indes, wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, offen bleiben. Es stellt sich nämlich die Frage der genügenden richtplanerischen Grundlage auf regionaler Stufe. Die Vorinstanzen und die Planungsgruppe X scheinen übereinstimmend davon auszugehen, dass die angefochtene Erholungszone Golf in dem nach dem regionalen Richtplan von 1998 geltenden Landschaftsförderungsgebiet keine genügende richtplanerische Grundlage habe. Jedenfalls hat die Planungsgruppe X die Aufhebung des Landschaftsförderungsgebietes und die Festsetzung eines Erholungsgebietes auf den streitbetroffenen Grundstücken beschlossen. Dies zu Recht, kommt doch, wie sich aus dem Gesagten ergibt, regionalen Landschaftsförderungsgebieten die Aufgabe zu, bestimmte Flächen u.a. auf Grund ihrer landschaftlichen Eigenart und ihrer ökologischen Vielfalt unter Belassung der bestehenden Nutzung in ihrem Charakter insgesamt zu erhalten oder weiterzuentwickeln. Typische Landschaftselemente – hier eine ebene Landschaft – sollen erhalten bleiben. Mit diesen Vorgaben wäre die strittige Erholungszone Golf nicht zu vereinbaren. Darüber hinaus ist zu beachten, dass in Erholungszonen nur den Vorgaben der Richtplanung entsprechende Bauten und Anlagen zulässig sind; die Gemeinden erlassen die nötigen Bauvorschriften (§ 62 Abs. 2 PBG). Auch aus diesem Grund bedarf die Festsetzung der fraglichen Erholungszone der vorgängigen Festlegung eines auf deren Zwecke ausgerichteten Erholungsgebietes. Ein solches kann schon deswegen nur auf überkommunaler Ebene ausgeschieden werden, weil nicht anders als eine kommunale Erholungszone auch ein kommunales Erholungsgebiet für einen 18-Loch-Golfplatz mit dem Landschaftsförderungsgebiet gemäss dem regionalen Richtplan von 1998 nicht zu vereinbaren wäre. Dazu kommt der überkommunale Charakter des Vorhabens, der sich namentlich aus dem Umstand ergibt, dass Golfplätze in der Regel grössere Einzugsgebiete und damit eine überkommunale Bedeutung aufweisen. Eine alle raumplanerisch relevanten Aspekte erfassende Standortplanung für Golfplätze könnte auf kommunaler Ebene kaum zweckmässig erfolgen.

c) Das regionale Richtplanungsverfahren ist im Gesetz im wesentlichen wie folgt geregelt: Die Gemeinden schliessen sich zur Mitwirkung an der überkommunalen Planung zu Zweckverbänden (regionale Planungsverbänden) zusammen (§ 12 Abs. 1 Satz 1 PBG). Die regionalen Planungsverbände erarbeiten die Grundlagen und die Ziele der räumlichen Entwicklung ihres Gebietes und behandeln die Vorlagen zu den regionalen Richtplänen auf Grund von Initiativen, von Anträgen ihres Vorstandes oder von Aufträgen der zuständigen Direktion. Die Gemeinden können in der Verbandsordnung den Planungsverbänden weitere Aufgabenbereiche übertragen. Die zuständige Direktion hört die Planungsverbände vor der Festsetzung oder Änderung von überkommunalen Nutzungszonen und Schutzverordnungen an (§ 13 PBG).

§ 32 PBG regelt die sachliche Zuständigkeit zur Festsetzung und Genehmigung der vom Gesetz vorgesehenen Richtpläne. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung wird der regionale Richtplan durch den Regierungsrat festgesetzt. Die Festsetzung des regionalen Richtplanes erfolgt demnach nicht etwa durch die regionalen Planungsverbände. Diese arbeiten die Pläne lediglich aus und beschliessen über die Antragstellung an den Regierungsrat. Da der Regierungsrat für die Festsetzung der regionalen Richtpläne zuständig ist, entfällt anders als bei den kommunalen Richtplänen ein zusätzlicher Genehmigungsakt durch eine kantonale Exekutivbehörde. Dem Beschluss des Regierungsrates über Festsetzung oder Änderung des regionalen Richtplanes kommt somit konstitutive Bedeutung zu.

d) Vorliegend ergibt sich aus der Eingabe der Zürcher Planungsgruppe X an das Amt für Raumordnung und Vermessung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 28. Juni 2001, dass die Delegiertenversammlung der Planungsgruppe über die fragliche Änderung des regionalen Richtplanes – die Festlegung eines Erholungsgebietes C für einen 18-Loch-Golfplatz im Gebiet S – am 21. Mai 2001 Beschluss gefasst und den Regierungsrat um Festsetzung dieser Änderung ersucht hat. Demgegenüber hat der Regierungsrat über die beantragte Änderung bis heute keinen Beschluss gefasst. Dies liegt daran, dass das Amt für Raumordnung und Vermessung gemäss einer von ihm erteilten Auskunft (offenbar praxisgemäss) mit der Weiterleitung des Änderungsantrages zuwartet, bis die Baurekurskommission II über die angefochtene Zonenplanänderung entschieden hat. Im Falle eines Weiterzuges des Baurekurskommissionsentscheides an das Verwaltungsgericht hätte dieses den Genehmigungsentscheid über die Zonenplanänderung einzuholen (§ 329 Abs. 4 PBG). Gemäss der fraglichen Auskunft geht das Amt für Raumordnung und Vermessung davon aus, dass der Regierungsrat dannzumal (auch) über die Richtplanänderung entscheiden würde.

Es kann von der Baurekurskommission II nicht vorweggenommen werden, ob der Regierungsrat dem Antrag der regionalen Planungsgruppe X folgen werde oder nicht. Insbesondere kann die Festlegung des beantragten Erholungsgebietes durch den Regierungsrat klarerweise nicht etwa als blosser «Formsache» betrachtet werden. Dies umso weniger, als der fragliche Golfplatz, wie die vorgebrachten Argumente zeigen, mit grundlegenden planerischen Argumenten bekämpft wird. Gemäss der planerischen Stufenfolge von § 16 PBG haben die Gemeinden ihre Zonenordnung in Nachachtung der übergeordneten richtplanerischen Festlegungen auszugestalten. Diese bilden damit auch Massstab für die rechtsmittelweise Beurteilung nutzungsplanerischer Festlegungen, woran auch der Umstand nichts ändert, dass die Recht- und Zweckmässigkeit richtplanerischer Festlegungen im Rechtsmittelverfahren über Nutzungsplanungen akzessorisch überprüft werden kann (§ 19 Abs. 2 PBG). Die akzessorische Überprüfung setzt das Vorliegen eines förmlichen richtplanerischen Beschlusses vielmehr voraus. Damit hat zunächst der Regierungsrat in umfassender Abwägung aller sich entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen – Landwirtschaft, Landschaftsförderung, Erholungsbedürfnis, wirtschaftliche Interessen – über die Festlegung des beantragten regionalen Erholungsgebietes zu entscheiden. Nicht angängig ist es demgegenüber, mit diesem Entscheid bis zum Abschluss des Rechtsmittelverfahrens bei der Baurekurskommission II zuzuwarten. Daran würde auch nichts ändern, wenn der Regierungsrat über die beantragte Planänderung bei einem Weiterzug des Baurekurskommissionsentscheides an das Verwaltungsgericht entschiede. Auch verfahrensökonomische Aspekte vermögen einen derart gra-

vierenden Verstoss gegen die geltende Verfahrensordnung nicht zu rechtfertigen. Da der Regierungsrat im vorliegenden Rekursverfahren nicht Partei ist, entfällt es schon deswegen, diesen zum Entscheid über die beantragte richtplanerische Festlegung zu verpflichten. Damit hat die Baurekurskommission II bei der Urteilsfindung ohne weiteres vom geltenden regionalen Richtplan von 1998 auszugehen. Dass das dort festgesetzte Landschaftsförderungsgebiet keine genügende richtplanerische Grundlage für die fragliche Erholungszone bildet, wurde bereits dargetan. Die angefochtene Zonierung verstösst demnach gegen § 16 PBG. Dies hat ohne weiteres deren Aufhebung zur Folge.

---

(Hinweis: Nachdem der Regierungsrat auf Fristansetzung des Verwaltungsgerichtes hin [vgl. § 329 Abs. 4 PBG] im regionalen Siedlungs- und Landschaftsplan ein Erholungsgebiet Typ C für den Golfplatz festgelegt hatte und damit eine neue richtplanerische Grundlage geschaffen worden war, wies das Gericht die Sache mit VB.2004.00249 vom 9. September 2004 zur weiteren Beurteilung an die Baurekurskommission II zurück. Vgl. die nachfolgende Publikation BEZ 2006 Nr. 63)