

Der Kynologische Verein A unterbreitete der Gemeinde X am 29. April 2003 einen privaten Gestaltungsplan für ein in der Landwirtschaftszone gelegenes Grundstück. Planinhalt war eine Hundeschulungsanlage mit Trainingsplatz und Zweckbauten (Schulungslokal, Geräteschopf, Beleuchtungsanlage). Nach durchgeführtem Einwendungsverfahren im Sinne von § 7 PBG stellte der Gemeinderat X der Gemeindeversammlung mit Weisung vom 9. Februar 2004 in positivem Sinn Antrag. Die Gemeindeversammlung verweigerte dem Gestaltungsplan am 22. März 2004 indessen die Zustimmung.

Der Beschluss wurde in zwei regionalen Zeitungen publiziert. Überdies erfolgte am 28. April 2004 eine Mitteilung an den Plangesuchsteller in Form eines Protokollauszuges der Gemeindeversammlung.

Mit Rekurs vom 26. Mai 2004 gelangte der Kynologische Verein A an die Baurekurskommission IV. Er beantragte, es sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und der private Gestaltungsplan festzusetzen bzw. die Politische Gemeinde X einzuladen, den Gestaltungsplan festzusetzen bzw. ihm zuzustimmen.

Aus den Erwägungen:

1. a) In formeller Hinsicht bestreitet die Rekursgegnerin zunächst die Rechtzeitigkeit des Rekurses. Der angefochtene Beschluss der Gemeindelegislative sei am 26. März 2004 publiziert worden. Aus einem Schreiben des Rekurrenten vom 16. April 2004 an den Gemeinderat gehe hervor, dass der Rekurrent vom Entscheid Kenntnis genommen habe. Zur Zeit der Rekurserhebung sei die 30-tägige Rekursfrist (§ 22 Abs. 1 VRG) längst abgelaufen gewesen. Daran ändere nichts, dass die Rekursgegnerin dem Rekurrenten zusammen mit ihrer Antwort auf dessen Zuschrift zur Information nochmals eine Kopie des strittigen Beschlusses zugestellt habe. Sodann sei der Vertreter des Rekurrenten an der Gemeindeversammlung anwesend gewesen und habe auf diese Weise Kenntnis über die mündliche Behandlung des Gesuchs erhalten. Zudem sei der Rekurrent rechtskundig vertreten.

b) Der vorinstanzlichen Auffassung kann aus mehreren Gründen nicht gefolgt werden.

Zunächst einmal könnte die Rekursgegnerin aus der Publikation des Beschlusses wenn überhaupt, so höchstens dann Rechtsfolgen in Bezug auf den Lauf der Rekursfrist ableiten, wenn diese Publikation ordnungsgemäss durchgeführt worden wäre. Dies ist nicht der Fall. In den Publikationen wurde als Rechtsmittelinstanz nur der Bezirksrat an-

gegeben; eröffnet wurde mit anderen Worten die Möglichkeit zur gemeinderechtlichen Beschwerde im Sinne von § 151 GemeindeG gegen das Zustandekommen des angefochtenen Beschlusses. Auf die Baurekurskommission IV als Rechtsmittelinstanz und damit auf die Möglichkeit eines Rekurses im Sinne von § 338a Abs. 1 PBG wurde nicht hingewiesen. Die Verwirkungsfrist von § 22 Abs. 1 VRG für einen Rekurs nach § 338a PBG konnte durch die erwähnten beiden Publikationen auch darum nicht ausgelöst werden, weil das Gesetz hierfür zusätzlich eine Publikation im kantonalen Amtsblatt verlangt (§ 6 Abs. 1 lit. a PBG).

Vor allem aber hatte die Rekurrentin gestützt auf § 10 Abs. 1 lit. a VRG einen Anspruch auf persönliche Mitteilung des Beschlusses. Die §§ 85 und 86 PBG räumen privaten Grundeigentümern das Recht ein, einen Gestaltungsplan zu erstellen und der Gemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten. Die Grundeigentümer haben einen Anspruch darauf, dass das für die Zustimmung zuständige Gemeindeorgan einen Entscheid über die eingereichte Planungsvorlage trifft. Sie sind demzufolge Gesuchsteller, die als solche gemäss § 10 Abs. 1 lit. a VRG einen Anspruch auf persönliche Mitteilung des getroffenen Entscheides haben; in dieser Beziehung ist ihre Stellung die gleiche wie diejenige von Bauherren, die der Baubehörde ein Baugesuch eingereicht haben. Dass die Erledigung der vorliegend im Streit liegenden Planungsvorlage nicht durch den Gemeinderat, sondern durch die Gemeindelegislative erfolgte (bzw. erfolgen musste), ändert am Anspruch auf persönliche Mitteilung nichts. Angesichts dieses unverzichtbaren Anspruches verstösst es nicht etwa gegen Treu und Glauben, dass der Rekurrent erst auf die persönliche Eröffnung des Beschlusses hin Rekurs erhob und nicht bereits reagierte, als seine Vertreter (durch Teilnahme an der Gemeindeversammlung oder durch Kenntnisnahme der Publikation) Kenntnis vom Beschluss erhalten hatten (RB 1999 Nr. 10).

Das Argument der Rekursgegnerin, der Vertreter des Rekurrenten sei an der Gemeindeversammlung anwesend gewesen und habe deren Stellungnahme somit mündlich (und damit i.S.v. § 10 Abs. 1 lit. a VRG rechtsgenügend) zur Kenntnis nehmen können, schlägt nicht durch. Nachdem die Rekursgegnerin dem Rekurrenten den Beschluss (mit Protokollauszug vom 28. April 2004) schriftlich eröffnet hat, kann sie sich nicht im Nachhinein darauf berufen, dies sei kein anfechtbarer Akt. Da gemäss § 10 Abs. 1 (Einleitungssatz) VRG die schriftliche Eröffnung den Regelfall darstellt, hatte der Rekurrent im Übrigen keinen Anlass, die Verkündung des Abstimmungsergebnisses an der Gemeindeversammlung bereits als eine die Rechtsmittelfrist auslösende Eröffnung aufzufassen. Mithin kann offen bleiben, ob eine solche Verkündung des Abstimmungsergebnisses anlässlich einer Gemeindeversammlung überhaupt je als «sofortige mündliche Stellungnahme zum Gesuch» im Sinne von § 10 Abs. 1 lit. a VRG aufgefasst werden kann (vgl. dazu A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegengesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, § 10 Rz. 16). (...)

4. a) Der Rekurrent beanstandet, der angefochtene Beschluss entbehre einer rechtsgenügenden Begründung und verletze damit die Verfahrensgarantien von Art. 29 BV. Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, ein negativer (nutzungs-)planerischer Akt bedürfe keiner Begründung.

b) § 10 Abs. 2 VRG verlangt zwar, dass ein Erledigungsentscheid zu begründen ist. § 10 VRG bezieht sich jedoch wie alle anderen Bestimmungen des zweiten Abschnittes dieses Gesetzes auf das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden. Im vorliegenden Fall war unbestrittenermassen nicht eine Verwaltungsbehörde – der Gemeinderat –, sondern

die Gemeindelegislative für den Entscheid zuständig, da der Gestaltungsplan eine Änderung der Nutzungsplanung bewirkt hätte. Für einen nutzungsplanerischen Entscheid der Legislative sieht weder das Verwaltungsrechtspflegegesetz noch das Planungs- und Baugesetz eine Begründungspflicht vor.

Auch aus Art. 29 Abs. 2 BV, wonach die Parteien in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rechtliches Gehör haben, lässt sich im vorliegenden Zusammenhang keine Begründungspflicht ableiten. Der vorliegend strittige private Gestaltungsplan – ein Sondernutzungsplan – zielt auf die Änderung der nutzungsplanerischen Grundordnung ab. Es handelt sich um einen gesetzgebungsähnlichen Akt, weshalb ihn der Gesetzgeber hinsichtlich Zuständigkeit und Verfahren nicht den Akten der Rechtsanwendung, sondern den Akten der Rechtsetzung gleichgesetzt hat (§ 86 Satz 1 i.V.m. § 88 Abs. 1 PBG). Im Rechtsetzungsverfahren besteht indessen kein Anspruch auf rechtliches Gehör (BGE 121 I 230 E. 2c mit Hinweisen). Eine daraus abgeleitete Begründungspflicht sieht das Planungs- und Baugesetz für die Festsetzung von Sondernutzungsplänen – wie erwähnt – denn auch nicht vor.

Im vorliegenden Fall kommt dazu, dass mit der Verweigerung der Zustimmung zum Gestaltungsplan nicht etwa in bestehende Rechte des Rekurrenten eingegriffen wird; vielmehr wird diesem lediglich ein erhoffter Vorteil – in Form einer nutzungsplanerischen Besserstellung – verweigert. Ein Rechtsanspruch auf Genehmigung des vorgelegten Gestaltungsplans wurde vom Plangesuchsteller bei der Einreichung der Planungsvorlage bzw. anlässlich der Behandlung des Geschäfts an der Gemeindeversammlung nicht geltend gemacht und ist auch nicht erkennbar (vgl. Ziff. 5 der nachfolgenden Erwägungen). Demgemäss ist es nicht rechtsfehlerhaft, wenn die Gemeinde davon ausging, dass die Zustimmung zur Vorlage in ihrem freien Ermessen liege. Die Ausübung des freien Ermessens ist letztlich nicht begründbar. Es ist denn auch nicht ersichtlich, womit sich eine Begründung auseinandersetzen könnte bzw. müsste, wenn weder vorbestehende Rechte noch anderweitige Rechtsansprüche auf dem Spiele stehen, die dem betreffenden Geschäft den Charakter eines Verwaltungsaktes verleihen. Die rekurrentische Berufung auf die Verfahrensgarantien von Art. 29 BV schlägt daher nicht durch. Ein Anlass, über die verfahrensrechtlichen Regelungen gemäss Planungs- und Baugesetz und Verwaltungsrechtspflegegesetz hinauszugehen, besteht hier nicht.