



G.-Nr. R3.2012.00094
BRGE III Nr. 0022/2013

Entscheid vom 27. Februar 2013

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Ersatzrichter Reinhold Schätzle, Baurichter Eugen Staub, Gerichtsschreiberin Barbara Eidenbenz

in Sachen **Rekurrierende**

1. T. S.,
2. A. M.
3. D. D.
4. R. D.

gegen **Rekursgegnerin**

Gemeinderat X,

betreffend Gemeinderatsbeschluss vom 2. Juli 2012; Festsetzung des öffentlichen Gestaltungsplans Pfadiheim und Änderung Zonenplan

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 2. Juli 2012 stimmte der Gemeinderat X dem öffentlichen Gestaltungsplan „Pfadiheim L.“ sowie der dazugehörigen Änderung des Zonenplans zu.

B.

Hiegegen wandten sich T. S., A. M., D. D. und R. D. mit gemeinsamer Rekurseingabe vom 2. August 2012 rechtzeitig an das Baurekursgericht und beantragten, die am 2. Juli 2012 gefassten Beschlüsse betreffend den Gestaltungsplan „Pfadiheim L.“ und die dazugehörigen Änderungen von Zonenplan und Bauordnung seien aufzuheben. Sodann sei ihnen eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 6. August 2012 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. In seiner Stellungnahme vom 5. Oktober 2012 beantragte der Gemeinderat die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei, sowie die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. In der Replik vom 8. November 2012 und der Duplik vom 5. Dezember 2012 hielten die Parteien an den gestellten Anträgen fest.

D.

Auf die Parteivorbringen wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.1.1.

Zum Rekurs ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

Mit dieser Umschreibung verlangt das Gesetz zunächst eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand, kraft derer der Rekurrent stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von der angefochtenen Verfügung betroffen ist. Dementsprechend ist beim Nachbarrekurs eine hinreichend enge Raumbeziehung zum streitbetroffenen Grundstück bzw. den dort vorgesehenen Bauten und Anlagen erforderlich. Diese Beziehung ergibt sich indes nicht etwa allein aus der Distanz zum Baugrundstück. Ob eine legitimationsbegründend enge Raumbeziehung zu bejahen ist, hängt vielmehr auch von der Art der geltend gemachten oder sich sonst aus den Akten ergebenden Einwirkungen auf das rekurrentische Grundstück ab. So vermögen sich etwa Schattenwurf oder Lichtentzug nur bei verhältnismässig enger Nachbarschaft auszuwirken, während von Grossanlagen ausgehende Immissionen sehr weit reichen können. Unerheblich ist demgegenüber, ob die zum Schluss auf eine erhöhte Betroffenheit führenden Einwirkungen auch Gegenstand der vom Nachbarrekurrenten erhobenen materiellrechtlichen Rügen sind oder nicht.

Das vom Gesetz alsdann verlangte schutzwürdige Interesse des Rekurrenten besteht in der Abwendung eines Nachteils bzw. in der Erlangung eines Vorteils im Falle des erfolgreichen Rekurrerens. Das Interesse des Rekurrenten kann rechtlicher oder rein tatsächlicher, wirtschaftlicher, ideeller oder anderer Natur sein. Allerdings muss es objektiv nachvollziehbar sein. Ein bloss affektives Interesse ist nicht legitimationsbegründend (vgl. zum Ganzen Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 21 Rz. 20 ff. und dort zitierte Lehre und Rechtsprechung).

1.1.2.

Die Rekurrerenden machen geltend, ihre selbst bewohnten Liegenschaften befänden sich in der nah beim Pfadiheim gelegenen Wohnzone W2c. Schon heute seien sie massiven Lärmimmissionen und anderen Störungen wie Vandalismus und Littering ausgesetzt. Werde eine grössere Baute mit erweiterten Nutzungsmöglichkeiten realisiert, so seien die zu erwartenden Beeinträchtigungen noch grösser.

Das Baugrundstück liegt 175 Meter von der am nächsten gelegenen Stelle der Bauzone W2c sowie zwischen 190 Meter und 240 Meter von den rekurrentischen Wohnhäusern entfernt. Dazwischen liegen mehrere landwirtschaftlich genutzte Grundstücke. Der Gestaltungsplan soll die Erstellung

einer vorwiegend durch Pfadfinder genutzten Baute mit mehreren Gruppenräumen, 36 Schlafgelegenheiten samt Nebenräumen und zwei Autoabstellplätzen ermöglichen. Geplant ist also eine Grundstücksnutzung, die lediglich bei Belegung des Pfadiheims in ihren Auswirkungen in etwa mit denen eines mittelgrossen Wohnhauses vergleichbar ist, und selbst von direkt ans Grundstück anstossenden Nachbarn regelmässig akzeptiert werden muss. Auf eine legitimationsbegründend enge Raumbeziehung ist bei einem solchen Vorhaben nur in unmittelbarer Nachbarschaft zu schliessen. Weil den Rekurrierenden angesichts der genannten Distanzen ein solcher Bezug zum streitbetroffenen Grundstück fehlt, sind sie gestützt auf § 338a Abs. 1 PBG nicht zur Rekurerhebung legitimiert.

1.2.1.

Nach § 151 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG) können Beschlüsse der Gemeinde und des Grossen Gemeinderates von den Gemeindebehörden, von Stimmberechtigten und von denjenigen Personen, die gemäss § 21 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes dazu berechtigt sind, durch Beschwerde angefochten werden, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen (Ziff. 1) oder wenn sie offenbar über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen und zugleich eine erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen zur Folge haben bzw. Rücksichten der Billigkeit in ungebührlicher Weise verletzen (Ziff. 2).

Mit diesem Rechtsmittel - der Gemeindebeschwerde - können auch Legislativakte nutzungsplanerischen Inhalts angefochten werden. Die sachliche Zuständigkeit zur Behandlung dieser Beschwerden liegt beim Baurekursgericht (§ 153 GG; § 329 PBG). Gegen Nutzungspläne und die zugehörigen Vorschriften bestehen demnach zwei Rechtsmittel an das Baurekursgericht, nämlich einerseits der Rekurs gemäss § 19 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) und andererseits die Gemeindebeschwerde gemäss § 151 GG. Im Gegensatz zum Rekurs (vgl. § 20 VRG) sind die Rügemoöglichkeiten, welche die Gemeindebeschwerde anbietet, allerdings eingeschränkt. Abgesehen von den in der Praxis eher selten vorkommenden Beschwerdegründen gemäss Ziffer 2 der zitierten Bestimmung können nur Verstösse gegen übergeordnetes Recht, nicht aber die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit der angefochtenen Anordnung geltend gemacht werden.

Umgekehrt steht die Gemeindebeschwerde einem prinzipiell grösseren Personenkreis offen, weil die Anfechtungsbefugnis nicht an die Voraussetzung einer besonderen Betroffenheit im Sinne von § 338a Abs. 1 PBG geknüpft ist. Vielmehr genügt die Stimmbürgereigenschaft des Anfechtenden.

1.2.2.

Entsprechend der Bestätigung vom 13. Dezember 2012 sind alle Rekurrierenden in X stimmberechtigt (act. 22), weshalb der vorliegende Rekurs als Gemeindebeschwerde zu behandeln ist. Da alle andern Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.1.

Das Baugrundstück liegt nach geltendem Recht in der kantonalen Landwirtschaftszone und ist im Jahre 1968 mit einer ausgemusterten Funckerbaracke überstellt worden, die seither als Pfadiheim dient. Die Bauherrschaft beabsichtigt, anstelle der alten Baracke ein neues Pfadiheim mit einem Untergeschoss und zwei Vollgeschossen zu erstellen, welches Übernachtungsmöglichkeiten samt sanitären Anlagen, eine Küche, Gruppenräume bieten und einem erweiterten Benützerkreis offenstehen soll.

Zur Schaffung der planerischen und gesetzlichen Voraussetzungen für die Realisierung eines solchen Projektes hat der Gemeinderat folgenden Änderungen zugestimmt (act. 11.1.1):

dem öffentlichen Gestaltungsplan Pfadiheim L. über das Grundstück Kat.Nr. 1644 und den zugehörigen Vorschriften vom 18. August 2011 (act. 11.1.5 und 11.1.6),

der Umzonung des Baugrundstückes von der Landwirtschaftszone in die Erholungszone ED (act. 11.1.10),

der Ergänzung der Bauordnung durch Artikel 26a, Ziff. 4: „In der Erholungszone ED ist das Pfadiheim L., gemäss zugehörigem öffentlichem Gestaltungsplan, zulässig.“

2.2.

Die Rekurrierenden wehren sich gegen den geplanten Neubau mit Nutzungserweiterung. Sie machen in verfahrensmässiger Hinsicht geltend, weder die Umzonung noch der Gestaltungsplan habe das erforderliche Einwendungsverfahren durchlaufen, und es fehlten die notwendigen Festsetzungen in der Richtplanung. Sodann könne das geplante Bauvorhaben

nicht als Ersatzbau bewilligt werden. Die Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen sei mangelhaft vorgenommen worden. Schliesslich sind die Rekurrierenden der Meinung, die angefochtenen Beschlüsse seien auch wegen den zu erwartenden übermässigen Immissionen, einer ungenügenden verkehrsmässigen Erschliessung des Baugrundstückes und eines unzureichenden Waldabstandes der geplanten Baute aufzuheben.

2.3.

Die Vorinstanz hält die angefochtenen Beschlüsse für rechtens. Das Mitwirkungsverfahren sei sehr wohl durchgeführt worden. Eine Anpassung der kommunalen Richtplanung sei vorliegend nicht erforderlich, weil sie mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. Die vorgenommene Interessenabwägung sei sachlich vertretbar. Es sei zu erwarten, dass die Einhaltung der massgeblichen Lärmgrenzwerte mit den Betriebsvorschriften im Rahmen der Betriebsbewilligung gewährleistet werden könne. Für Abklärungen und zusätzliche Massnahmen im Rahmen des Vorsorgeprinzips sei es auf Stufe Gestaltungsplanung noch zu früh. Die Verkehrerschliessung sei rechtlich gesichert und genügend verkehrssicher. Der Waldabstand werde durch die Festsetzung von Mantellinien neu geregelt.

3.

Die Rekurrierenden begründen in Rekursschrift und Replik ausführlich, weshalb der vorgesehene Neubau keine Ersatzbaute für das bestehende Pfadiheim L. sei und nicht aufgrund der Bestandesgarantie im Sinne von Art. 24 ff. des Raumplanungsgesetzes (RPG) erstellt werden könne.

Die Vorinstanz teilt diese Meinung offensichtlich, denn etwas Gegenteiliges hat sie weder behauptet noch ihrem Handeln zu Grunde gelegt. An der von den Rekurrierenden zitierten Stelle der Vernehmlassung hat die Vorinstanz lediglich festgehalten, das bisherige Pfadiheim verfüge über die Bestandesgarantie nach Art. 24 c. RPG. Indessen war nie die Rede davon, dass das neue Projekt als Wiederaufbau im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG gelten solle. Vielmehr schaffte die Vorinstanz mit den angefochtenen Beschlüssen gerade die Voraussetzungen, das neue Pfadiheim ordentlich bewilligen zu können. Dieser rekurrentische Einwand stösst deshalb ins Leere.

4.1.

Die Rekurrierenden rügen weiter, weder die Umzonung noch der Gestaltungsplan habe das erforderliche Einwendungsverfahren durchlaufen. Die Vorinstanz hält diesen Vorwurf für unbegründet. Am 18. Februar 2011 sei der Gestaltungsplanentwurf als Kernvorlage der fraglichen planerischen Festsetzungen aufgelegt und im kommunalen und kantonalen Amtsblatt publiziert worden. Die Rekurrierenden hätten sich innerhalb der 60-tägigen Einwendungsfrist nicht vernehmen lassen. Der Gemeinderat sei als gewähltes Parlament für die planerischen Festsetzungen zuständig. Seine Traktandenlisten seien samt den dazugehörigen Weisungen des Stadtrates im Internet öffentlich zugänglich. Allfällig Interessierte könnten ihre Anliegen zuhanden der parlamentarischen Beratung einbringen. Davon hätten die Rekurrierenden Gebrauch gemacht. Es sei nicht nötig gewesen, in der Ratsdebatte speziell darauf einzugehen.

4.2.

Art. 4 Abs. 2 des RPG verpflichtet die zuständigen Behörden, dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Gemäss § 7 PBG sind Richt- und Nutzungspläne vor der Festsetzung öffentlich aufzulegen; innert 60 Tagen nach der Bekanntmachung kann sich jedermann bei der die Auflage verfügenden Instanz zum Planinhalt äussern (Abs. 2). Über die nicht berücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Planfestsetzung entschieden (Abs. 3). Diese Regelung dient in erster Linie der in Art. 4 RPG vorgesehenen Mitwirkung der Bevölkerung; sie gewährleistet den Grundeigentümern aber gleichzeitig eine wirksame Anhörungsmöglichkeit.

4.3.

Am 18. Februar 2011 hat der Stadtrat in den amtlichen Publikationsorganen unter dem Titel „Nutzungsplanung, Öffentlicher Gestaltungsplan, Pfadiheim L., Öffentliche Auflage gemäss § 7 PBG“ bekannt gemacht, wo und wann die Unterlagen zum öffentlichen Gestaltungsplan Pfadiheim L. eingesehen und innert welcher Zeitspanne Einwendungen eingereicht werden könnten (act. 11.2 und 11.3).

Gemäss Publikationstext wurden lediglich die Unterlagen zum öffentlichen Gestaltungsplan aufgelegt. Allerdings handelt es sich bei einem Gestaltungsplan um ein spezielles Instrument, mit welchem - im Gegensatz etwa

zu einer Baubewilligung - auch Teile der bestehenden Grundordnung abgeändert werden können (§ 83 ff. PBG). Deshalb werden Gestaltungspläne regelmässig dann festgesetzt, wenn spezielle, von der Grundordnung abweichende Überbauungen und Nutzungen ermöglicht werden sollen. Aus diesem Grund muss bei Kenntnisnahme der Ausschreibung eines Gestaltungsplanes immer mit der Möglichkeit mehr oder weniger weit reichender Änderungen der Grundordnung für das Gestaltungsplangebiet gerechnet werden. Das gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als im Titel der Ausschreibung ausser dem Gestaltungsplan auch die Nutzungsplanung genannt und auf das für die Änderung von Richt- und Nutzungsplänen erforderliche Anhörungsverfahren gemäss § 7 PBG hingewiesen wurde. Aufgrund dieser Umstände konnte interessierten Dritten nicht verborgen bleiben, dass die in Aussicht genommenen planlichen Festsetzungen auch eine Abweichung von den in einer Landwirtschaftszone zulässigen Nutzungen beinhalten können.

Über Art und Umfang der Abweichungen konnten sich Interessierte bei der Akteneinsicht Klarheit verschaffen. So wird in Art. 1 des Gestaltungsplans (GP) präzisiert, mit dem Gestaltungsplan würden die bau- und planungsrechtlichen Voraussetzungen für einen architektonisch hochstehenden Ersatzneubau mitsamt Aussenraumgestaltung geschaffen. Es gehe um den Fortbestand der Nutzung als Pfadiheim unter Berücksichtigung der Bedürfnisse an den Lager- und Pfadialltag. Selbst wenn Bezeichnung und Wortlaut der Änderungen an Zonenplan und Bauordnung nicht aufgelegt haben sollten, liessen Zweck und Ausgestaltung des Gestaltungsplanes keinen Zweifel an den geplanten Änderungen auf dem betreffenden Grundstück und ermöglichten jedermann, allfällige Einwendungen vorzubringen.

Die rekurrentische Rüge, das erforderliche Einwendungsverfahren sei nicht durchgeführt worden, ist somit unbegründet. Wenn sich die Rekurrierenden nicht innert Frist vernehmen liessen, ist davon auszugehen, dass sie auf Einwendungen im Sinne von § 7 PBG verzichtet haben. Somit stand es der Vorinstanz frei, nachträglich eingereichte Verlautbarungen zur Kenntnis zu nehmen, nicht aber schriftlich zu beantworten. Soweit die Rekurrierenden die Aufhebung der Beschlüsse mangels Durchführung des Einwendungsverfahrens verlangen, ist die Beschwerde abzuweisen.

5.1.

Die Rekurrierenden monieren, eine Erholungszone könne in der Bau- und Zonenordnung nur festgesetzt werden, wenn sie bereits im Richtplan ausgedehnt worden sei. Die betroffene Parzelle Kat.-Nr. 1644 befinde sich im Richtplan Siedlung und Landschaft der Stadt X in der kantonalen Landwirtschaftszone und sei nicht als Erholungszone (recte: Erholungsgebiet) ausgedehnt. Deshalb verletze die beschlossene Umzonung in die Erholungszone ED III die Vorgaben von § 62 Abs. 2 PBG. Materiell wird gerügt, das Ausscheiden von kleinen, isolierten Sondernutzungszonen widerspreche dem Gebot der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände und sei zu vermeiden. Weil den Pfadfindern vor allem die freie Natur zur Erholung diene, sei eine Erweiterung des bisherigen Heims nicht nötig. Gegen einen Neubau des Pfadihauses mit der bisherigen Funktionalität und zusätzlichen Lärmschutzmassnahmen hätten die Rekurrierenden nichts einzuwenden. Für einen Neubau mit den vorgesehenen Dimensionen und dem vorgesehenen Nutzerkreis fehle ein wesentliches öffentliches Interesse. Es rechtfertige sich nicht, der Pfadfinderbewegung weiterhin Privilegien zuzugestehen, zumal im „Pfadiheim L.“ nicht nur Pfadiaktivitäten ermöglicht würden, sondern eine Vielzahl von anderen Aktivitäten - allenfalls auch gewinnorientierte wie Lesungen, Konzerte etc. Befürchtet wird das Entstehen einer multiplen Eventzone. Die zu erwartende Kleinstbauzone ausserhalb des Baugeländes sei als unzulässige Umgehung von Art. 24 RPG zu werten.

Die Vorinstanz entgegnet, der Text zum kantonalen Richtplan sehe in Ziffer 3.2.3 lit. c die Möglichkeit der Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets für Erholungszone vor. Es gehe vorliegend um eine kleinere Erholungszone zur Erhaltung eines Pfadiheims, das in seinem heutigen Zustand ohnehin über eine Bestandesgarantie nach Art. 24 c. RPG verfüge. Das öffentliche Interesse am Standort sei ausgewiesen. Die Mitgliederzahl bei den Pfadfindergruppierungen sei zumindest in X nicht rückläufig, wie die Rekurrierenden behaupteten. Die beiden Pfadfinderabteilungen engagierten sich derzeit für rund 200 Jugendliche. Der Fortbestand sei auf längere Zeit gesichert, weil gerade bei den Jüngsten eine erhebliche Zunahme zu verzeichnen sei. Die Erneuerung des Pfadiheims bilde einen wichtigen Mosaikstein für die kommunale Kinder- und Jugendförderung. Es handle sich um ein gemeinnütziges Projekt, das nicht mit einem Eventlokal oder einer Jugendherberge verglichen werden könne. Dem die Rekurrierenden hauptsächlich störenden Aussenlärm des Betriebs werde mit geeigneten Betriebsvorschriften begegnet.

5.2.1.

Gemäss § 16 Abs. 1 PBG haben die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufen, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nach Abs. 2 derselben Bestimmung zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind. Von diesen geringfügigen Abweichungen gegenüber dem Richtplan - die schon von Bundesrechts wegen zulässig sind (vgl. BGE 119 Ia 362 ff., E. 4a) - werden die sogenannten „Durchstossungen“ des Richtplans unterschieden. Darunter versteht man den Spielraum, den der Richtplan selbst den nachgeordneten Planungsträgern, d.h. vor allem den Gemeinden, zugesteht und der vom Anordnungsspielraum bei der Abgrenzung des Baugebiets vom Landwirtschaftsgebiet verschieden ist. So erklärt es der kantonale Richtplan in begründeten Fällen für zulässig, im Landwirtschaftsgebiet eine Freihaltezone, Erholungszone oder Zone für öffentliche Bauten auszuscheiden oder einen Gestaltungsplan festzusetzen (Ziffer 3.2.3 lit. c des Richtplantextes). Die Voraussetzungen der positiven oder negativen Standortgebundenheit im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 24 RPG müssen für eine Durchstossung zwar nicht erfüllt sein, doch sind an die sachgerechte raumplanerische Interessenabwägung hohe Anforderungen zu stellen (VB.2002.00400 in RB 2003 Nr. 71 = BEZ 2004 Nr. 1, E. 2d).

5.2.2.

Gemäss Ziffer 3.2.3 lit. c des Textes zum kantonalen Richtplan kann „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. 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 Sachplanes Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen.“

Bei dieser Interessenabwägung steht den Gemeinden ein erhebliches Ermessen zu. Weil der vorliegende Rekurs lediglich als Gemeindebeschwerde zu behandeln ist, sind die angefochtenen Beschlüsse wie bereits er-

wähnt auf ihre Rechtmässigkeit, nicht aber auf ihre Angemessenheit hin zu prüfen.

5.2.3.

Die Pfadfinderbewegung hat als grösste Jugendorganisation der Schweiz eine wichtige Funktion. Kindern und Jugendlichen soll unter Anleitung in altersgerechten Lern- und Erfahrungsräumen Aktivitäten angeboten werden. Weil die Aktivitäten der Pfadfinder, wie selbst die Rekurrierenden anerkennen, vor allem in der freien Natur stattfinden, liegen ihre Treffpunkte und Pfadihütten traditionellerweise ausserhalb des Baugebietes, häufig an Waldrändern. So auch das bisherige Pfadiheim L., dessen Standort denn auch dazu geführt hat, dass gerade dieses Grundstück der Erholungszone zugeführt wurde. Angesichts der angestrebten baulichen Verdichtung gehen in den Bauzonen immer mehr naturnahe Flächen verloren, und die noch vorhandenen Freiflächen werden weitgehend als gestaltete Spielplätze, Ruheflächen, Gärten benützt. Das Erleben und Beobachten von Natur mit einer vielfältigen Fauna und Flora ist in einer solchen Umgebung kaum mehr möglich. Umso wichtiger ist es, dass Kindern und Jugendlichen auch ausserhalb des Siedlungsgebietes Erholungsräume zur Verfügung gestellt werden.

Nach Darstellung der Vorinstanz dient das Pfadiheim der Freizeitgestaltung von Kindern und Jugendlichen und damit einem typischen Erholungszweck. Die Gemeinde sieht die Unterstützung einer Erneuerung des Pfadiheims als wichtigen Mosaikstein für die kommunale Kinder- und Jugendförderung. Die Öffnung des Pfadiheims für einen über die Pfadfinder hinaus gehenden Benutzerkreis, z.B. für Schulen und Behindertenorganisationen, ist in diesem Zusammenhang nur folgerichtig. Allerdings wird die Benützung durch andere Gruppen in Art. 5 des Gestaltungsplans im ersten Absatz mit der Bestimmung, das Gebäude stehe primär den Aktivitäten der Pfadfinder zur Verfügung, und im zweiten Absatz mit dem Vorbehalt, das Gebäude dürfe nur in Abstimmung mit dem Betriebsreglement an andere Gruppen vermietet werden, klar begrenzt. Mit einer entsprechenden Ausgestaltung des vorbehaltenen Betriebsreglements kann der rekurrentischen Befürchtung, es könnte eine multiple Eventzone entstehen, einfach und wirksam begegnet werden. Mit den angefochtenen Beschlüssen wurden erst einmal die planerischen Voraussetzungen für die Erneuerung des Pfadiheims geschaffen. Detailliertere Regelungen werden das Betriebsreglement und die Bau-

bewilligung enthalten. Es besteht keinerlei Anlass zur Annahme, die Vorinstanz werde die Interessen der Nachbarschaft auf den kommenden Konkretisierungsebenen vernachlässigen. Das von den Rekurrierenden angestrebte Verbot eines neuen Gebäudes für das Pfadiheim L. zur Verhinderung von möglichen Immissionen wäre deshalb völlig unverhältnismässig und würde angesichts der Bestandesgarantie des alten Gebäudes auch nur eine sehr beschränkte Wirkung entfalten.

Das betroffene Grundstück ist mit rund 1600 m² so klein, dass seine Ausdehnung sogar als untergeordnet im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG bezeichnet werden kann (vgl. VB.2002.00400, E4). Wegen der geringen Grösse des Grundstücks und weil es bereits mit einem Gebäude mit Bestandesgarantie überbaut ist, hat denn auch die Umzonung keinen nennenswerten Einfluss auf die Fruchtfolgeflächen.

Die von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung für die Durchstossung der Richtplanung steht in Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben und ist nachvollziehbar. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

6.1.

Die Rekurrierenden rügen, das vom angefochtenen Gestaltungsplan erfasste Grundstück, auf welchem das Pfadiheim mit zwei Autoabstellplätzen geplant sei, werde über den ca. 2 m breiten R.-weg erschlossen. Es handle sich um einen Flurweg, der mit einem Fahrverbot für Motorfahrzeuge versehen sei und einzig der Bewirtschaftung der daran angeschlossenen land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke diene. Die nächste Bushaltestelle sei ca. 2 km entfernt; die Untere Geerenstrasse sei für Fussgänger nicht verkehrssicher ausgebaut. Eine rechtskonforme Erschliessung fehle.

Nach Darstellung der Vorinstanz dient der fragliche Flurweg schon heute dem bestehenden Pfadiheim, eine neuerliche Zustimmung der Flurweggenossen sei nicht erforderlich. Der Weg sei gekiest, ca. 3 m breit und sei für eine Durchfahrt durch die Schutz- und Rettungsdienste ausreichend ausgebaut. Somit genüge er auch für die Erschliessung von zwei Autoabstellplätzen. Die N.-Strasse sei auch für Fussgänger und Velofahrer genügend verkehrssicher. Zudem habe der Stadtrat am 6. September 2012 eine Neugestaltung der N.-Strasse beschlossen, die weitere Verbesserungen für

den Langsamverkehr bringe, wie ein durchgehendes Trottoir, Verkehrsberuhigungen und Inseln.

6.2.

Gemäss § 233 Abs. 1 PBG dürfen Bauten und Anlagen nur auf Grundstücken erstellt werden, die baureif sind oder deren Baureife auf die Fertigstellung oder, wo die Verhältnisse es erfordern, bereits auf den Baubeginn hin gesichert ist.

Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist somit unter anderem die genügende Erschliessung des Baugrundstücks (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG; §§ 233 und 234 PBG). Ein Grundstück ist dann erschlossen, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist, wenn diese ausreichend mit Wasser und Energie versorgt werden können und wenn die einwandfreie Behandlung von Abwässern, Abfallstoffen und Altlasten gewährleistet ist (§ 236 Abs. 1 PBG). Was die genügende Zugänglichkeit im Besonderen anbelangt, so erfordert diese in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benutzer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Zufahrten müssen für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 Satz 1 PBG). Der Regierungsrat erliess hierzu - gestützt auf § 237 Abs. 2 Satz 2 PBG - Normalien im Sinne von § 360 PBG über die Anforderungen an Zugänge (Zugangsnormalien [ZN]), welche die technischen Anforderungen an die verschiedenen Zugangsarten regeln. Zu beachten sind ferner die in der Verkehrssicherheitsverordnung (VSiV) geregelten technischen Anforderungen an Ausfahrten.

Diese Voraussetzungen müssen wie gesagt im Zeitpunkt der Erteilung einer Baubewilligung erfüllt sein. Vorliegend geht es mit der Revision der Nutzungsplanung und der Festsetzung eines Gestaltungsplanes indessen erst um die Schaffung der planerischen Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung. Deshalb ist es auch nicht nötig, dass sämtliche Elemente der erforderlichen Erschliessungsanlagen bereits heute vollständig vorhanden sind. Da eine rechtsgenügende Erschliessung des Baugrundstücks erst auf Baubeginn gesichert sein muss, welche Voraussetzung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen sein wird, genügt es im derzeitigen Verfahrensstadium, wenn die Erstellung einer ausreichenden Erschliessung möglich und absehbar erscheint.

6.3.1.

Genügende Zugänglichkeit bedingt in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benützer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Gemäss § 237 Abs. 2 Satz 1 PBG müssen Zufahrten für jedermann verkehrssicher sein. Was diese Bestimmungen bezüglich Zufahrten im Einzelnen verlangen, lässt sich nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts „nicht generell mit festen Massen“ angeben. Ob eine Zufahrt den Kriterien des Gesetzes genügt, beurteile sich „nach den Verhältnissen des Einzelfalls“ (VB.2011.00617 und VB.2011.00618 vom 11. Januar 2012, E. 3.1 f.).

Die vom Regierungsrat gestützt auf § 237 Abs. 2 Satz 2 PBG erlassenen Zugangsnormalien legen fest, welche Anforderungen eine Zufahrt erfüllen muss, um als verkehrssicher zu gelten. Von diesen Normalien, insbesondere auch von deren Anhang über die technischen Anforderungen, kann indes nach § 360 Abs. 3 PBG aus wichtigen Gründen abgewichen werden. Erscheint ein Beharren auf die in den Zugangsnormalien gestellten Anforderungen im Einzelfall unverhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV]), weil die Verkehrssicherheit auch ohne deren Einhaltung einwandfrei gewährleistet ist, ist hierin ein wichtiger Grund für die Gewährung von Erleichterungen zu erblicken (vgl. dazu BRGE I Nrn. 0192 und 0193/2011 vom 30. September 2011 in BEZ 2012 Nr. 11). Erleichterungen können somit nicht nur gestützt auf die in § 11 ZN exemplarisch genannten Gründe gewährt werden. Die Zugangsnormalien sind nicht mechanisch anzuwenden. Sie sind richtungsweisend, indem sie festhalten, was bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen als angemessen zu betrachten ist. Im Übrigen ist zu beachten, dass den Gemeinden bei der Gewährung von Erleichterungen ein von der Rekursinstanz zu respektierender Ermessensspielraum zukommt (vgl. RB 1988 Nr. 74 = BEZ 1988 Nr. 45; VB.2003.00430 in BEZ 2004 Nr. 64; VB.2011.00617 und VB.2011.00618 vom 11. Januar 2012, E. 3.1 f.). Eine geringfügige Überschreitung der gemäss Zugangsnormalien zulässigen Anzahl erschlossener Wohneinheiten oder eine geringfügige Unterschreitung der technischen Anforderungen an Zufahrten kann somit als bewilligungsfähig zu beurteilen sein, wenn die vom Gesetz verlangte Verkehrssicherheit einwandfrei gewährleistet ist.

6.3.2.

Vorliegend soll ein Flurweg, welcher schon heute der Erschliessung des bestehenden Pfadiheims dient, das neue Pfadiheim mit zwei Autoabstellplätzen erschliessen. Die Verkehrsbelastung ist also sehr gering. Der kleinste im Anhang zu den Zugangsnormalien beschriebene Zugang ist der Zufahrtsweg, welcher eine Fahrbahnbreite von 3.00 m zuzüglich seitlichem Bankett von je 0.30 m aufzuweisen hat, und für die Erschliessung von bis zu 10 Wohneinheiten bestimmt ist.

Flurwege, die unter anderem überbreiten Landwirtschaftsfahrten dienen, werden in aller Regel mit einer Fahrbahn von 3.00 m, aber ohne Bankette erstellt. Dies gilt nach den Angaben der Vorinstanz, die mit der vorhandenen Aktenlage übereinstimmt, auch für den R.-weg. Der Flurweg ist bis zur übergeordneten N.-Strasse rund 200 m lang, verläuft gerade und ist übersichtlich. Eine Bestätigung der Feuerwehr X, ein chaussierter Flurweg zum Pfadiheim L. in der heutigen Form genüge als Feuerwehrezufahrt, liegt vor (act. 11.8). Aufgrund dieser Sachlage ist ohne weiteres zu erwarten, dass der R.-weg bei der näheren Prüfung im Baubewilligungsverfahren trotz möglicher geringfügiger Abweichung von den Zugangsnormalien in tatsächlicher Hinsicht den Anforderungen genügen wird. Eine Rechtsverletzung ist nicht auszumachen.

6.4.1.

Führen Zufahrten über Flur- oder Genossenschaftswege, richtet sich deren Benützung nach dem kantonalen Landwirtschaftsgesetz. Flurwege stehen im Gesamteigentum der Anstösser, Genossenschaftswege im Privateigentum einer öffentlichrechtlichen Genossenschaft (§ 108 Abs. 1 LG). Die Benützung solcher Wege durch Flurwegeigentümer bzw. Genossenschaftsmitglieder zu anderen als zu land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken bedarf bei Flurwegen der Zustimmung der Mehrheit der übrigen Eigentümer und bei Genossenschaftswegen der Zustimmung der Genossenschaft (§ 110 Abs. 2 LG). Die Zustimmung ist zu erteilen, wenn der Ausbaustand des Wegs für den vorgesehenen Gebrauch genügt und dieser den land- oder forstwirtschaftlichen Verkehr nicht wesentlich beeinträchtigt; vorbehalten bleibt die Auferlegung einer Entschädigung sowie der Kosten eines allfälligen Ausbaus (§ 110 Abs. 3 LG). Kommt eine Einigung unter den Flurwegeigentümern nicht zustande, entscheidet der Gemeinderat (§ 110 Abs. 4 LG). Sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, darf die Zu-

stimmung zur nichtland- bzw. -forstwirtschaftlichen Benützung des Wegs durch Gesamteigentümer bzw. Genossenschafter nicht verweigert werden.

6.4.2.

Bei der streitbetroffenen Zufahrt handelt es sich um einen Flurweg, für dessen Benützung als Zugang zum Gestaltungsplangebiet unbestrittenermassen entweder die Zustimmung aller Berechtigten oder ein zustimmender Entscheid des Gemeinderates nötig ist. Da der R.-weg bereits heute der Erschliessung des Gestaltungsplangrundstückes dient, steht nicht eine völlig neue Funktion des Weges zur Diskussion, sondern höchstens eine geringfügige Intensivierung einer bereits bestehenden Funktion. Da eine Beeinträchtigung des land- oder forstwirtschaftlichen Verkehrs weder erkennbar noch von den Rekurrierenden in substantiiertes Weise vorgebracht wurde, ist davon auszugehen, dass die Zustimmung der Flurwegberechtigten oder der Gemeindebehörden erhältlich sein wird, sofern die bisherige Zustimmung nicht ausreichen sollte. Das von den Rekurrierenden angesprochene Fahrverbot gilt selbstverständlich nicht für die an der Zufahrt Berechtigten und kann deshalb auch kein Hindernis darstellen.

6.5.

Soweit die Rekurrierenden einen fehlenden Fussgängerschutz an der N.-Strasse rügen, sind ihre Einwände nicht stichhaltig. Am 6. September 2012 hat der Stadtrat X eine Sanierung und Neugestaltung der N.-Strasse beschlossen, welche unter anderem einen kombinierten Rad-/Gehweg mit einer Breite von 3.00 m beinhaltet (act. 11.9). Mit dem Stadtratsbeschluss wurden sowohl das Projekt als auch der Projektkredit bewilligt. Es ist geplant, die Strassensanierung im Sommer 2014 abzuschliessen. Spätestens ab diesem Zeitpunkt wird ein verkehrssicheres Erreichen zu Fuss oder per Velo ohne weiteres möglich sein.

Auch die relativ grosse Entfernung zur nächsten Busstation ist kein gegen die angefochtenen Erlasse sprechendes Argument, geht es bei der Pfadfinderbewegung unter anderem gerade darum, die Natur zu erleben. Das ist auch bei einem Fussmarsch oder einer Velofahrt zur Pfadhütte möglich.

6.6.

Somit ist festzuhalten, dass keine erschliessungstechnische Gründe erkennbar sind, die gegen die Nutzungsplanungsrevision oder den Gestal-

tungsplan sprechen würden. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt abzuweisen.

7.1.

Die Rekurrierenden rügen sodann die Verletzung von Wald- und Grenzabstand. Korrekterweise befinde sich die Mantellinie für den Hauptkubus des geplanten Gebäudes ausserhalb der Waldabstandslinie. Die mit den Mantellinien B, C, D und E zugelassenen Bauteile ragten jedoch weit in den Waldabstandsbereich hinein. Auf der dem Feld zugewandten Seite ragten vorgesehene Balkone, Terrassen, Tore in den Grenzabstand.

Die Vorinstanz macht vernehmlassungsweise geltend, bei der im Gestaltungsplan aufgeführten „Waldabstandslinie“ handle es sich nicht um eine Festsetzung im Sinne von § 66 Abs. 1 PBG, sondern um einen aus forstrechtlichen Gründen grundsätzlich einzuhaltenden Abstand. Der Kanton habe die Baubereiche in der Vorprüfung als forstrechtlich zulässig anerkannt. Weil mit einem Gestaltungsplan von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden könne, seien auch die Grenzabstände zulässig.

7.2.1.

Gemäss Art. 17 des Bundesgesetzes über den Wald (WaG) sind Bauten und Anlagen in Waldesnähe nur zulässig, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen (Abs. 1). Die Kantone haben einen angemessenen Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand vorzuschreiben; dabei sind die Lage und die zu erwartende Höhe des Bestandes zu berücksichtigen (Abs. 2). Nach dem kantonalen Planungs- und Baugesetz beträgt der Abstand von der forstrechtlichen Waldgrenze ausserhalb des Bauzonengebiets 30 m (§ 262 Abs. 1 PBG).

Gemäss § 83 Abs. 1 PBG wird mit einem Gestaltungsplan für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung aufgestellt, welche von den zugrunde liegenden allgemeinen Festlegungen abweichen kann und diese überlagert. So werden mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt; dabei darf auch von den Bestimmungen über die kantonalen Mindestabständen abgewichen werden. Ob und in welchem Ausmass von solchen Bestimmungen abgewichen werden darf, liegt weitgehend im pflichtgemässen Ermessen der Behörden.

7.2.2.

Bei einer Reduktion des kantonalen Waldabstandes sind insbesondere die in Art. 17 Abs. 1 WaG genannten Mindestanforderungen zu wahren. Im Zusammenhang mit der Festsetzung von Waldabstandslinien im Sinne von § 66 PBG innerhalb des Bauzonengebietes hat sich eine Reduktion des ordentlichen Waldabstandes von 30 m auf 15 m in vielen Fällen als angemessen und mit dem Schutz des Waldabstandsbereichs vereinbar erwiesen. Eine weitere Reduktion auf nicht weniger als 10 m wurde nur in Ausnahmefällen als angemessen erachtet (BRKE Nr. I 45/2010).

Die im vorliegenden Gestaltungsplan vorgesehene Mantellinie für das Gebäude liegt zwischen rund 15.30 m und 18.30 m von der Waldgrenze entfernt. Die näher am Wald liegenden Bereiche erlauben lediglich die Erstellung von offenen Bauteilen wie offenen Veranden, Toren, Vordächern, Terrassen etc. Damit bewegt sich die im Gestaltungsplan vorgenommene Reduktion des Waldabstandes im oben dargelegten Rahmen für Bauzonen. Überdies hat die Baudirektion nach Durchführung des Vorprüfungsverfahrens am 31. Mai 2011 festgestellt, dass das Projekt aus Sicht der Abteilung Wald bewilligt werden könne (act. 11.1.11). Die beanstandete Waldabstandsunterschreitung basiert auf einer rechtlichen Grundlage, ist nicht willkürlich und gibt zu keiner Beanstandung Anlass. Eine Ermessenskontrolle findet im Rahmen einer Gemeindebeschwerde nicht statt. Somit ist die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen.

7.3.

Auf dem vorliegenden, nicht in einer Bauzone gelegenen Grundstück, haben Gebäude grundsätzlich einen Grenzabstand von 3.50 m einzuhalten (§ 270 PBG). Durch nachbarliche Vereinbarung kann ein Näherbaurecht begründet werden.

Die im Gestaltungsplan festgelegte Mantellinie des Gebäudes verläuft in einem Abstand von 3.50 m zur Grundstücksgrenze. Die näher an der Grundstücksgrenze erlaubten Bauteile wie offene Veranden, Tore, Vordächer, Terrassen etc. können im Bauprojekt so geplant werden, dass sie nicht unter die Abstandspflicht fallen. Da sich der Gestaltungsplan somit im Rahmen der Grenzabstandsregeln bewegt, stösst die rekurrentische Rüge ins Leere.

[....]

