



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 1746/2006
Datum des Entscheids:	13. Dezember 2006
Rechtsgebiet:	Bau- und Planungsrecht
Stichwort:	Bewilligungsverfahren planungspflichtige Anlagen
verwendete Erlasse:	Art. 2 Raumplanungsgesetz Art. 22 RPG Art. 24 RPG

Zusammenfassung:

Eine Golf Driving Range ist eine Anlage, welche die Vorstellungen über die Nutzungsordnung erheblich zu beeinflussen vermag, die Erschliessung belastet und mit Immissionen verbunden ist, zieht durch ihre Ausmasse und/oder ihre Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, weshalb sie der Planungspflicht unterliegt und weder nach Art. 22 (E. 4) bewilligt noch für sie – wenn wie vorliegend in der Landwirtschaftszone gelegen – eine Ausnahmegewilligung (E. 5) erteilt werden kann.

Beurteilungskriterien für die Planungspflicht (E. 7).

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

Mit Verfügung vom *. März 2005 verweigerte die Baudirektion (Amt für Raumordnung und Vermessung, ARV) für eine Golf Driving Range mit 30 Parkplätzen sowohl die Bewilligung nach Art. 22 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) als auch die Ausnahmegewilligung nach Art. 24–24d bzw. 37a RPG (Dispositiv I). Gleichzeitig stellte sie fest, das Vorhaben bedürfe einer Festsetzung im regionalen Richtplan und anschliessend einer nutzungsplanerischen Erfassung im kommunalen Nutzungsplan (Dispositiv II). Mit Beschluss vom **. März 2005 verweigerte die Baukommission X. unter Hinweis auf die Verfügung der Baudirektion (ARV) vom *. März 2005 die baurechtliche Bewilligung (Dispositiv I) und nahm Vormerk davon, dass das Bauvorhaben einer planungsrechtlichen Grundlage im regionalen Richtplan und anschliessend einer nutzungsplanerischen Erfassung im kommunalen Nutzungsplan bedürfe.

Die streitbetroffenen Grundstücke befinden sich gemäss kantonalem Richtplan (Siedlung und Landschaft) im Landwirtschaftsgebiet mit Fruchtfolgefläche. Zudem liegen sie in einem Landschafts-Förderungsgebiet. Die geplante Anlage soll Golfspielerinnen und -spielern das Trainieren ihres Ballabschlags ermöglichen, indem sie von einer Abschlagsfläche aus Golfbälle auf eine Landezone schlagen können. Die projektierte Anlage weist eine Gesamtfläche von 12 ha auf, wovon mit dem Abschlagsplatz und der Landezone 4 ha dem eigentlichen



Spielbetrieb dienen und 8 ha ökologische Ausgleichsfläche darstellen. Weil die geplante Golf Driving Range mit dem öffentlichen Verkehr nicht erreichbar wäre, kämen 20 bis 30 Parkplätze für die Privatfahrzeuge der Besucher hinzu. Gemäss Projektbeschreibung sind für die Erstellung der Golf Driving Range keine baulichen Massnahmen notwendig.

Die Baudirektion erwog in der Verfügung vom *. März 2005 im Wesentlichen, dass es sich beim in Frage stehenden Projekt nicht um ein in der Landwirtschaftszone zonenkonformes Vorhaben handle, weshalb eine Bewilligung nach Art. 22 RPG nicht in Betracht komme. Weil es um eine Neuanlage gehe, kämen die Art. 24a–24d und 37a RPG nicht zur Anwendung. Es sei höchstens zu prüfen, ob eine Bewilligung gemäss Art. 24 RPG zu erteilen sei. Golfanlagen, worunter auch die Golf Driving Range falle, entzögen der Landwirtschaft Produktionsfläche und bewirkten damit eine «Umwidmung der Landwirtschaftszone zu Freizeit Zwecken». Solche Vorhaben seien gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung planungspflichtig, weil die verschiedenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt eine erhöhte Koordination bezüglich raumplanungs-, umwelt-, landschafts-, gewässerschutz- und forstrechtlicher Anliegen erforderten. Die Frage der Planungspflicht für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen sei unabhängig von der Frage der Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 RPG zu beurteilen. Demzufolge könne das Projekt auch nicht nach Art. 24 RPG bewilligt werden, sondern das Vorhaben müsse vorerst im regionalen Richtplan festgesetzt und auf kommunaler Stufe nutzungsplanerisch erfasst werden.

Aus den Erwägungen:

[...]

4. a) Die Rekurrenten bestreiten sinngemäss, dass ihr Vorhaben «Golf Drive Range [W.]» im Falle eines Verzichts auf die 20–30 Parkplätze einer raumplanungs- und baurechtlichen Bewilligung bedarf.
- b) Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Bauten und Anlagen sind nach der Definition des Bundesgesetzgebers «mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellungen über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie a) den Raum äusserlich erheblich verändern, b) die Erschliessung belasten oder c) die Umwelt beeinträchtigen» (EJPD/BRP; Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, Art. 22 N. 6). Bewilligungspflichtig sind nach Bundesrecht auch gewisse Vorgänge wie das Errichten (...) oder Ändern (Zweckänderungen) einer Baute oder Anlage, wenn sie geeignet sind, die Vorstellungen über die Nutzungsordnung zu beeinflussen (EJPD/BRP, Art. 22 N. 9). Das kantonale Recht konkretisiert die bundesrechtliche Rahmenordnung mit einer Enumeration der bewilligungspflichtigen Objekte und bewilligungsbedürftigen baurechtlichen Massnahmen (§ 309 Abs. 1 PBG in Verbindung mit § 1 der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977, ABV). Zu den bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen zählen gemäss § 1 lit. b ABV alle planungs- und baurechtlich bedeutsamen äusserlichen Veränderungen von Grundstücken oder deren Nutzung, namentlich (unter anderen) «Sport-, Spiel- und Erholungsanlagen».
- c) Die geplante Golfübungsanlage (mit oder ohne Parkplätze) ist zweifellos eine bedeutende Anlage, welche die Vorstellungen über die Nutzungsordnung erheblich zu beein-



flussen vermag. Sie würde die Erschliessung belasten und es wäre mit Lärmimmissionen zu rechnen. Das streitige Vorhaben ist bereits damit, entgegen der Ansicht der Rekurrenten, in raumplanungs- und baurechtlicher Hinsicht klarerweise bewilligungspflichtig. Damit wird auch das Feststellungsbegehren der Rekurrenten betreffend Bewilligungspflicht gegenstandslos.

5. Die streitbetroffenen Grundstücke liegen in der Landwirtschaftszone (Art. 16 RPG). Es ist unbestritten, dass das Vorhaben nicht dem Zweck der Nutzungszone im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG entspricht. Demzufolge fällt die Erteilung einer ordentlichen Baubewilligung ausser Betracht.

Es bleibt zu prüfen, ob das strittige Vorhaben auf dem Wege eines Baubewilligungsverfahrens (Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG) gestattet werden darf oder ob die Verwirklichung des Vorhabens die Durchführung eines Planungsverfahrens (Art. 2 RPG) voraussetzt.

6. a) Die Kantone haben eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung zu schaffen (vgl. Art. 75 Abs. 1 und 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV). Dazu werden namentlich Richt- und Nutzungspläne erlassen sowie Baubewilligungsverfahren durchgeführt. Sie stehen untereinander in einem Zusammenhang und sollen ein sinnvolles Ganzes bilden, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt.
- b) Die Planung hat nach dem Raumplanungsgesetz in den Etappen der Richtplanung und der Nutzungsplanung zu erfolgen. Der Nutzungsplan hat in Übereinstimmung mit dem Richtplaninhalt (Art. 8 RPG) die Nutzungsordnung zu schaffen und diese für jedermann verbindlich festzusetzen. Das Baubewilligungsverfahren dient dagegen der Abklärung, ob Bauten und Anlagen der im Plan vorgesehenen Nutzung entsprechen. Es bezweckt einzelfallweise Planverwirklichung (BGE 115 Ib 151 E. 5c).
- c) Bau- und Ausnahmebewilligungen haben den planerischen Stufenbau zu beachten. Für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, dürfen keine Ausnahmebewilligungen erteilt werden. Zieht ein nicht zonenkonformes Vorhaben durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, so darf es erst nach einer entsprechenden Änderung des Zonenplans bewilligt werden.
7. a) Die Rekurrenten bringen vor, dass nicht einzusehen sei, weshalb die Frage der Planungspflicht für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen unabhängig von der Frage der Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 RPG zu beurteilen sei. Wenn die Voraussetzungen einer Ausnahmebewilligung erfüllt seien, so bestehe ein Rechtsanspruch auf die Ausnahmebewilligung und für eine Planungspflicht bleibe in diesem Fall kein Raum übrig.
- b) Mit dieser Auffassung liegen die Rekurrenten falsch. Es entspricht bundesgerichtlicher Rechtsprechung, dass für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, keine Ausnahmebewilligungen erteilt werden dürfen. Im gegenteiligen Fall würden der Informationsanspruch und die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung bei der Planung (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG) umgangen. Zieht ein nicht zonenkonformes Vorhaben durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, so darf



es nicht nach Art. 24 RPG, sondern erst nach einer entsprechenden Änderung des Zonenplanes bewilligt werden (BGE 124 II 252 E. 3 S. 254 f., 120 Ib 207 E. 5 S. 212). Als logische Folge ergibt sich, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG gar nicht erfüllt sein können, wenn für eine Baute oder Anlage die Planungspflicht zu bejahen ist.

- c) Wann ein nicht zonenkonformes Vorhaben so gewichtig ist, dass es der Planungspflicht (Art. 2 RPG) untersteht, ergibt sich gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts aus den Planungsgrundsätzen und -zielen (Art. 1 und 3 RPG), dem kantonalen Richtplan und der Bedeutung des Projekts im Lichte der im Raumplanungsgesetz festgelegten Verfahrensordnung (BGE 124 II 252 E. 3 S. 255, 120 Ib 207 E. 5 S. 212, 116 Ib 50 E. 3a S. 54). Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich nannte als Kriterien unter anderem die räumliche Ausdehnung eines Projekts, die Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, der Koordinationsbedarf mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten und die Erschliessung (VGr, 22. August 2003, VB.2003.000149, publ. in: BEZ 2003 Nr. 43).
- d) Bei der Anwendung dieser Kriterien auf den vorliegenden Sachverhalt kommt vor allem der flächenmässigen Ausdehnung der Golf Driving Range grosse Bedeutung zu. Die Gesamtfläche von 12 ha, davon 4 ha Spielfläche, geben dem Projekt eine räumliche Dimension, welche für sich allein schon ein schwer wiegendes Indiz für die Planungspflicht darstellt. Hinzu kommt, dass eine verhältnismässig grosse Fläche der Landwirtschaft als Kulturland entzogen und fortan für Freizeitwecke genutzt würde, weshalb das Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Nutzungsordnung zeitigte. Diese Umnutzung kann offensichtlich nicht – so wie die Rekurrenten es in der Rekursschrift machen – damit verglichen werden, dass ein Landwirt sein Land lediglich nicht nutzt oder brach liegen lässt. Ein weiteres Indiz für die Planungspflicht ist die Tatsache, dass die fragliche Zone gemäss kantonalem Richtplan Landschafts-Förderungsgebiet darstellt. Problematisch erscheint auch, dass der vorgesehene Standort der Golfübungsanlage mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht erreicht werden könnte. Auch wegen der topografischen Lage der geplanten Anlage müsste damit gerechnet werden, dass private Motorfahrzeuge häufig zum Einsatz gelangten. Der Betrieb der Anlage würde deshalb gemessen an der Besucherzahl verhältnismässig viele Fahrten verursachen; die im Projektbescrieb angegebene Anzahl von täglich 50–70 Mehrfahrten auf der L-strasse ist wohl am unteren Ende der realistischen Schätzungen anzusiedeln. Für die Besucherfahrzeuge müssten ausserdem gemäss Angaben der Rekurrenten zwischen 20 und 30 Parkplätze erstellt werden. Insgesamt spricht damit auch die verkehrsmässige Erschliessungssituation für die Planungspflicht der Anlage.
- e) Die Rekurrenten bringen im Zusammenhang mit der Planungspflicht vor, dass das Bundesgericht zwar in BGE 114 Ib 312 einen 7,5 ha grossen Golfplatz als planungspflichtig betrachtet habe. Beim vorliegenden Projekt handle es sich indessen nicht um einen Golfplatz, sondern um einen Golfübungsplatz, der in seinem Ausmass wesentlich kleiner sei und einen andersartigen Charakter habe.

Diese Begründung vermag nicht zu überzeugen. Wenn man die ebenfalls zur Anlage gehörende ökologische Ausgleichsfläche mitberücksichtigt, weist die vorgesehene Golf Driving Range mit 12 ha gar eine deutlich grössere Fläche als der vom Bundesgericht beurteilte 7,5 ha grosse Golfplatz auf. Im Übrigen hat das Bundesgericht auch einen Golfübungsplatz mit einer Fläche von 4,5 ha als planungspflichtig erklärt und die Mög-



lichkeit einer Ausnahmewilligung dementsprechend verneint (Urteil des Bundesgerichts vom 21. Juli 1994, publ. in: RVJ / ZWR 1995, S. 65 ff.). Im Kanton Zürich wurde die Planungspflicht schon für einen rund 6 ha grossen Golfübungsplatz bejaht (RRB Nr. 1326/1996, publ. in: BEZ 1996, Nr. 27). Dass eine Golfübungsanlage eine etwas andere Charakteristik als ein Golfplatz aufweist, fällt bei der Frage, ob das Vorhaben der Planungspflicht unterliegt, kaum ins Gewicht.

- f) Aus dem in der Rekurschrift angeführten Entscheid des Regierungsrates des Kantons Obwalden vom 12. Oktober 1993, wonach für einen 1,5 ha grossen Golfübungsplatz die Durchführung einer Nutzungsplanung als unverhältnismässig beurteilt wurde, vermögen die Rekurrenten nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Der geltend gemachte bereits 13-jährige Vergleichsfall des Regierungsrates des Kantons Obwalden ist für das vorliegende Verfahren nicht massgebend. Schon wegen der unterschiedlichen Flächenmasse der Anlagen ist er mit dem hier zu entscheidenden Fall nicht vergleichbar. Die Fläche der hier interessierenden Übungsanlage ist je nachdem, ob die ökologische Ausgleichsfläche von 8 ha in die Berechnung miteinbezogen wird oder nicht, rund drei bzw. acht Mal grösser als die in jenem (Vergleichs)Fall beurteilte Fläche.
- g) Insgesamt ergibt sich, dass die strittige Golf Driving Range planungspflichtig ist. Die Anlage müsste zuerst im regionalen Richtplan eingetragen und anschliessend in einem kommunalen Nutzungsplan erfasst werden. Aus der Bejahung der Planungspflicht nach Art. 2 RPG folgt, dass für die Erteilung einer Ausnahmewilligung gemäss Art. 24 RPG kein Raum bleibt und demzufolge auch deren Voraussetzungen nicht weiter zu prüfen sind.

[...]