Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.37/2003
1P.43/2003 /mks

Urteil vom 12. September 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Bundesrichter Catenazzi,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
1P.37/2003
Gemeinde Richterswil, Gemeindehaus,
8805 Richterswil,
Beschwerdeführerin,
handelnd durch den Gemeinderat Richterswil, 8805 Richterswil, und dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Rosenstock, Mühlebachstrasse 65, 8008 Zürich,

und

1P.43/2003
A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Peter Kleb, Utoquai 43, Postfach 1013, 8032 Zürich,

gegen

B._____,
Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwältin Elisabeth Brüngger, Narzissenstrasse 5, Postfach 2119, 8033 Zürich,
Baurekurskommission II des Kantons Zürich,
Neue Börse, Selnaustrasse 32, 8001 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Gegenstand
1P.37/2003
Gemeindeautonomie (Nutzungsplanung; Festsetzung und Genehmigungsverfahren)

1P.43/2003
Nutzungsplanung; Nichtgenehmigung der Zonenplanänderung,

Staatsrechtliche Beschwerden (1P.37/2003 und 1P.43/2003) gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 24. Oktober 2002.

Sachverhalt:
A.
Mit Beschlüssen vom 29. und 30. März 2000 revidierte die Gemeindeversammlung Richterswil die kommunale Richt- und Nutzungsplanung. Dabei wurde unter anderem beschlossen, einen Teil der bisherigen Reservezone

Gumerrain neu der zweigeschossigen Wohnzone W2 zuzuweisen.
B.
Hiegegen wandten sich Pro Natura Schweiz und B._____ mit gemeinsamer Eingabe an die Baurekurskommission II und beantragten, der angefochtene Beschluss sei hinsichtlich der Einzonung des Gebietes Gumerrain aufzuheben. Die Baurekurskommission II hiess den Rekurs am 21. August 2001 wegen Verletzung des kantonalen Richtplanes gut und hob die genannte Umzonung auf.
C.
Gegen den Rekursentscheid gelangten die Gemeinde Richterswil und der Grundeigentümer der betroffenen Parzellen, A._____, mit separaten Eingaben ans Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Beide Parteien stellten Antrag auf Wiederherstellung des aufgehobenen Gemeindebeschlusses.

Der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichtes vereinigte die beiden Beschwerden am 10. Oktober 2001 und ersuchte die Baudirektion, baldmöglichst den Genehmigungsentscheid des Regierungsrates einzuholen.
D.
Mit Entscheid vom 30. April 2002 verweigerte der Regierungsrat des Kantons Zürich der strittigen Zonenplanänderung die Genehmigung. Auch gegen diesen Nichtgenehmigungsbeschluss gelangten die Gemeinde Richterswil und A._____ ans Verwaltungsgericht, welches die vier Beschwerdeverfahren am 19. Juni 2002 vereinigte.
E.
Mit Urteil vom 24. Oktober 2002 hob das Verwaltungsgericht den Entscheid der Baurekurskommission II auf, soweit diese auf den Rekurs der Pro Natura Schweiz eingetreten war und dieser Rekurrentin eine Prozessentschädigung zugesprochen hatte. Im Übrigen jedoch wurden die beiden Beschwerden gegen die Verfügung der Baurekurskommission II abgewiesen. Die Beschwerden gegen den Nichtgenehmigungsentscheid des Regierungsrates wurden als gegenstandslos abgeschrieben, da das Objekt der regierungsrätlichen Nichtgenehmigung mit der Aufhebung der kommunalen Planung dahingefallen sei.
F.
Mit Eingabe vom 15. Januar 2003 erhebt die politische Gemeinde Richterswil, vertreten durch den Gemeinderat, staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes und den Entscheid der Baurekurskommission II, soweit damit die Beschlüsse der Gemeindeversammlung betreffend die Einzonung des Gebietes Gumerrain aufgehoben bzw. dieser Entscheid im Beschwerdeverfahren bestätigt wurde. Desgleichen ficht sie den Nichtgenehmigungsbeschluss des Regierungsrates an und beantragt die Aufhebung der genannten Entscheide, soweit sie streitig seien. Sie rügt die Verletzung der Gemeindeautonomie, des Willkürverbotes, des Grundsatzes von Treu und Glauben sowie der Eigentumsgarantie und macht eine Rechtsverweigerung geltend.
G.
Am 20. Januar 2003 gelangt auch A._____ mit staatsrechtlicher Beschwerde ans Bundesgericht. Er stellt identische Anträge wie die Gemeinde Richterswil und stützt sich auf die nämlichen Beschwerdegründe.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und B._____ als Beschwerdegegner schliessen in ihren Vernehmlassungen je auf Abweisung der Beschwerden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die beiden Beschwerden richten sich gegen denselben verwaltungsgerichtlichen Entscheid und führen weitgehend zur Erörterung der gleichen Rechtsfragen. Es rechtfertigt sich daher, die beiden Beschwerden zu vereinigen (Art. 40 OG i.V.m. Art. 24 BZP).
1.2 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid über einen Nutzungsplan im Sinne der Art. 14 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) dar und kann mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG).
A._____ (Beschwerdeführer 2) wendet sich als Eigentümer der im Bereich der Planungsmassnahme liegenden Grundstücke gegen die Nichtgenehmigung des kommunalen Nutzungsplans. Die Nichtgenehmigung der Umzonung greift verbindlich in die Rechtsstellung des Grundeigentümers ein. Dieser ist daher in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen und befugt, die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten zu rügen (Art. 84 Abs. 1 und Art. 88 OG).

Nach der bundesgerichtlichen Praxis kann der Private hilfsweise, d.h. zur Unterstützung ihm zustehender anderweitiger Verfassungsrügen, eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend machen, sofern die Gemeinde nicht ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichtet hat, sich auf eine Autonomieverletzung zu berufen (BGE 119 Ia 214 E. 2c S. 218). Dieses Erfordernis ist vorliegend erfüllt, da die Gemeinde im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren eine Verletzung ihrer Autonomie geltend gemacht hat (Art. 50 Abs. 1 und Art. 189 Abs. 1 lit. b BV; Art. 88 OG). Ob der Gemeinde im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern Gegenstand der materiellen Beurteilung (BGE 128 I 3 E. 1c S. 7 mit Hinweisen). Im Zusammenhang mit der Verletzung ihrer Autonomie kann die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde auch eine Verletzung des Willkürverbots oder eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs rügen, sofern diese Vorbringen mit der behaupteten Verletzung der Autonomie in engem Zusammenhang stehen (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9; 116 Ia 52 E. 2 S. 54; 113 Ia 336 E. 1a S. 338; 110 Ia 197 E. 2b S. 200; 108 Ia 82 E. 1b S. 85, je mit Hinweisen; Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 116 f.). Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörden mit freier Kognition, sonst nur auf Willkür hin (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9; 126 I 133 E. 2 S. 136; 122 I279 E. 8c S. 291; 120 Ia 203 E. 2a S. 204 mit Hinweisen).

Die Politische Gemeinde Richterswil als Beschwerdeführerin 1 ist durch den angefochtenen Entscheid als Planungsträgerin, mithin als Trägerin hoheitlicher Gewalt betroffen und kann sich auf ihre Autonomie berufen. Soweit sie die Verletzung der Eigentumsgarantie des privaten Eigentümers rügt, ist sie hingegen nicht zu hören.

Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die staatsrechtlichen Beschwerden - unter Vorbehalt gehörig begründeter Rügen (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 125 I 71 E. 1c S. 76; 122 I 70 E. 1c S. 73 mit Hinweisen) und unter der nachstehenden Einschränkung (E. 1.3) - einzutreten.

1.3 Die staatsrechtliche Beschwerde ist in der Regel nur gegen kantonal letztinstanzliche Entscheide zulässig (Art. 86 und Art. 87 OG). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes können Hoheitsakte unterer kantonaler Instanzen nur dann mitangefochten werden, wenn entweder der letzten kantonalen Instanz nicht sämtliche vor Bundesgericht erhobenen Rügen unterbreitet werden konnten, oder wenn solche Rügen zwar von der letzten kantonalen Instanz zu beurteilen waren, jedoch mit einer engeren Prüfungsbefugnis, als sie dem Bundesgericht zusteht (BGE 120 Ia 19 E. 2b S. 23). Im vorliegenden Fall war die Kognition des Zürcher Verwaltungsgericht nicht enger als diejenige des Bundesgerichtes (vgl. § 50 des Zürcherischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/VRG). Die Voraussetzungen für die Mitanfechtung unterinstanzlicher Entscheide sind nicht erfüllt (BGE 120 Ia 19 E. 2b S. 23; 117 Ia 412 E. 1b S. 414, je mit Hinweisen; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, zweite Auflage, Bern 1994, S. 346 f.). Auf die Anträge, die Entscheide der Baurekurskommission II und des Regierungsrates des Kantons Zürich seien aufzuheben, kann daher nicht eingetreten werden.

2.

2.1 Die Beschwerdeführer erblicken im angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichtes unter anderem eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs. Dabei berufen sie sich ausschliesslich auf die verfassungsrechtliche Garantie von Art. 29 Abs. 2 BV. Sie machen sinngemäss geltend, die Baurekurskommission II und das Verwaltungsgericht hätten zu Unrecht die Legitimation des Beschwerdegegners zur Gemeindebeschwerde bejaht. Das Verwaltungsgericht habe sich mit keinem Wort zu der Rüge verlauten lassen. Der Beschwerdeführer 2 macht in diesem Zusammenhang überdies eine Rechtsverweigerung geltend.

Aufgrund der formellen Natur des rechtlichen Gehörs führt eine Verletzung - unabhängig von den Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst - zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 126 I 19 E. 2d/bb S. 24; 125 I 113 E. 3 S. 118). Es ist daher zunächst zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht den Beschwerdeführern das rechtliche Gehör verweigert hat.

2.2 Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (BGE 126 I 15 E. 2a/aa S. 16; 124 I 49 E. 3a S. 51, 241 E. 2 S. 242, je mit Hinweisen).

Weiter verlangt der Anspruch auf rechtliches Gehör, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt (BGE 124 I 49 E. 3a S. 51 und 241 E. 2 S. 242, je mit Hinweisen). Die Begründungspflicht und der Anspruch auf Begründung sind nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinander setzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 126 I 97 E. 2b S. 102; 124 II 146 E. 2a S. 149; 124 V 180 E. 1a S. 181; 123 I 31 E. 2c S. 34; 121 I 54 E. 2c S. 57, je mit Hinweisen).
2.3 Der Beschwerdegegner hatte gegen die Beschlüsse der Gemeindeversammlung das Rechtsmittel der Gemeindebeschwerde ergriffen.

Das Verwaltungsgericht äussert sich in seinem Urteil eingehend zur Beschwerdeberechtigung der Pro Natura (angefochtenes Urteil E. 6a ff.). Zur Legitimation des Beschwerdegegners macht das Verwaltungsgericht zwar keine expliziten Erwägungen, es nimmt jedoch ausführlich Stellung zur Kognition sämtlicher involvierter Instanzen. Es verdeutlicht, dass sich die Überprüfungsbefugnis bei der Gemeindebeschwerde auf die Rechtskontrolle beschränke. Bei der materiellen Beurteilung kommt es sodann zum Schluss, dass die strittige Umzonung eindeutig ausserhalb des Anordnungsspielraumes liege und auch nicht von einer Abweichung vom Richtplan im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG ausgegangen werden könne. Entsprechend erachtet es die angefochtene Planung als rechtswidrig. Daraus lässt sich wiederum schliessen, dass es die Eingabe des Beschwerdegegners als Stimmbürger von Richterswil als zulässig beurteilt. Das haben die Beschwerdeführer denn auch erkannt. Sie sprechen dem Beschwerdegegner die Legitimation ab, weil die Planung nach ihrer Auffassung rechtmässig ist. Inwiefern ihr rechtliches Gehör durch die gegenteilige Argumentation des Verwaltungsgerichtes verletzt sein soll, ist indessen nicht ersichtlich, liegen den Beschwerdeführern die Urteilsgründe
des Verwaltungsgerichtes doch vor.

§ 151 Abs. 1 Ziff. 1 des Zürcherischen Gesetzes über das Gemeinwesen vom 2. Juni 1926 (Gemeindegesetz) sieht u.a. vor, dass Beschlüsse der Gemeinde und des Grossen Gemeinderates von den Gemeindebehörden, von Stimmberechtigten und von denjenigen Personen, die ein rechtliches Interesse daran haben, durch Beschwerde angefochten werden können, wenn sie gegen gesetzliche Bestimmungen verstossen. Mit dieser weiten Regelung der Legitimation nähert sich die Gemeindebeschwerde einer Popularbeschwerde (Tobias Jaag, Die Rechtsmittel des zürcherischen Gemeinderechts, ZBl 90/1989 S. 473; vgl. auch das Urteil des Bundesgerichtes 1P.62/1995 vom 31. Mai 1995 in ZBl 97/1996 S. 21 ff.). In Anbetracht dieser sehr weit gefassten Legitimationsvoraussetzungen ist das Eintreten des Verwaltungsgerichtes auf die Rügen des Beschwerdegegners nicht zu beanstanden. Die Behauptung des Beschwerdeführers 2, wenn die Legitimation des Beschwerdegegners verneint worden wäre, hätte er im Prozess obsiegt, geht fehl, hat doch das Verwaltungsgericht seine Beschwerde aufgrund der materiellen Prüfung in der Hauptsache abgewiesen.

Selbst wenn dem Beschwerdegegner die Legitimation zu versagen gewesen wäre, wurde das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer nicht verletzt. Da der Regierungsrat die Planung nicht genehmigt hat und die Beschwerdeführenden auch diesen Beschluss angefochten haben, hatte das Verwaltungsgericht die Umzonung in jedem Fall zu prüfen, unabhängig von der Eingabe des Beschwerdegegners im Rekursverfahren. In diesem Verfahren hatten die Beschwerdeführer nochmals Gelegenheit, sich umfassend zur Sache zu äussern, was sie denn auch getan haben.

Was der Beschwerdeführer 2 im Übrigen hinsichtlich der Gehörsverletzung vorbringt, erschöpft sich weitgehend in appellatorischer Kritik, auf die nicht einzutreten ist (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).
3.
Das Verwaltungsgericht schützt in seinem Entscheid die Rechtsauffassung der Baurekurskommission II und des Regierungsrates, wonach die fragliche Umzonung ausserhalb des Anordnungsspielraumes des Richtplanes liege. Des Weitern verneinten die kantonalen Instanzen eine zulässige Abweichung von der Richtplanung im Sinne von § 16 Abs. 2 des Zürcherischen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG).

Die Beschwerdeführer halten dagegen, die kantonalen Instanzen hätten in Überschreitung der ihnen zustehenden Prüfungsbefugnis entschieden und das bei der Planabstimmung anwendbare Recht in verschiedener

Hinsicht unrichtig angewendet.

Vorab ist somit zu prüfen, ob die Gemeinde in ihrer Autonomie verletzt worden ist.
3.1 Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht für diesen Bereich keine abschliessende Ordnung trifft, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 128 I 3 E. 2a S. 8; 126 I 133 E. 2 S. 136; 124 I 223 E. 2b S. 226 f.; 122 I 279 E. 8b S. 290 mit Hinweisen). Wie vom Bundesgericht schon mehrfach festgestellt, steht den Zürcher Gemeinden aufgrund von § 2 lit. c und §§ 45 ff. PBG ein weiter Gestaltungsspielraum beim Erlass ihrer Nutzungsplanung zu (Urteil 1P.34/1998 des Bundesgerichtes vom 16. November 1998, E. 3a; BGE 119 Ia 285 E. 4b S. 295; 117 Ia 352 E. 4a S. 356; 112 Ia 281 E. 3b S. 282). Dies gilt namentlich für Grundstücke am Rand des im Richtplan ausgewiesenen Siedlungsgebietes. In diesem Bereich besteht ein Anordnungsspielraum der Gemeinde: Es obliegt ihr, in Ausübung ihres planerischen Ermessens und nach Abwägung aller massgeblichen Gesichtspunkte die genaue Grenze zwischen Siedlungsgebiet und Nichtbaugebiet festzulegen (Urteil 1P.34/1998 des Bundesgerichtes vom 16. November 1998, E. 3a).
3.2 Soweit eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom ist, kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass die kantonalen Behörden im Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreiten oder dass sie bei der Anwendung der kommunalen, kantonalen und bundesrechtlichen Normen, die den betreffenden Sachbereich ordnen, gegen das Willkürverbot verstossen oder, soweit kantonales oder eidgenössisches Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegen oder anwenden (BGE 118 Ia 218 E. 3a S. 220; 117 Ia 352 E. 4b S. 356 f.; 115 Ia 42 E. 3c S. 46).
3.3 Zunächst stellt sich die Frage nach den Prüfungsbefugnissen der involvierten Instanzen.

Als Genehmigungsbehörde konnte der Regierungsrat den von der Gemeinde beschlossenen Zonenplan auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin prüfen (§ 5 Abs. 1 PBG; § 20 VRG). Die Gemeinde kann daher eine Verletzung ihrer Autonomie durch Überschreitung der Prüfungsbefugnisse nur dann mit Erfolg geltend machen, wenn sich der Eingriff des Regierungsrates in die kommunale Gestaltungsfreiheit nicht mit vernünftigen, sachlichen Gründen vertreten lässt. Auch darf der Regierungsrat nicht einfach das Ermessen der Gemeinde durch sein eigenes ersetzen. Er hat es in Übereinstimmung mit der Regel von Art. 2 Abs. 3 RPG den Gemeinden zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen. Die kantonalen Behörden können jedoch bei der Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist. Sie dürfen diese vielmehr korrigieren, wenn sie sich auf Grund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder ihnen unzureichend Rechnung trägt. Verlangt die kantonale Behörde von der Gemeinde mit vernünftiger, sachlicher Begründung eine Änderung der Zonenplanung, um diese mit den gesetzlichen Anforderungen in Übereinstimmung zu bringen, so kann sich die Gemeinde nicht mit Erfolg über eine Verletzung ihrer Autonomie beklagen (BGE 116 Ia 221 E. 2c S. 227; 113 Ia 192 E. 2d S. 194 f.).
3.4 Steht dem Verwaltungsgericht ausnahmsweise kraft übergeordneten Rechts auch die Kontrolle kommunalen Ermessens zu (§ 50 Abs. 3 VRG), so auferlegt es sich in ähnlicher Weise Zurückhaltung wie bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe des kommunalen Rechts. Dies gilt z.B. bei der Überprüfung von Genehmigungsbeschlüssen des Regierungsrates betreffend die Festsetzung kommunaler Zonenpläne; die dem Gericht hier aufgrund von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG zustehende Ermessenskontrolle übt es mit der nämlichen Zurückhaltung aus, die der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde beachtet (Alfred Kölz/Jürg Bosshard/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, N. 9 zu § 50, S. 638). Das Verwaltungsgericht hatte somit zu beurteilen, inwieweit der Gemeinde bei der umstrittenen Zonenplanung ein Ermessensspielraum zustand und ob der Regierungsrat allenfalls die gebotene Zurückhaltung bei der Ermessensprüfung überschritten habe.

Vorliegend argumentiert das Verwaltungsgericht, die Planung der Gemeinde sei rechtswidrig. Trifft dies zu, hat das Verwaltungsgericht seine Überprüfungsbefugnis nicht überschritten.
3.5 Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die Planung der Gemeinde den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder ihnen unzureichend Rechnung trägt, so dass sich ein Eingriff in die Planungsautonomie der Gemeinde rechtfertigen lässt (Entscheid des Bundesgerichts vom 4. Mai 1988 in ZBl

90/1989 S. 119 E. 3c S. 122).
4.
4.1 Die Planungen unterer Stufen haben denjenigen der obern Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG, Art. 9 RPG; dazu auch BGE 110 Ia 163, nicht publ. E. 6a). Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Gemäss Ziff. 2.2.2 des Berichtes des Kantonsrates zum Richtplan vom 31. Januar 1995 wurden im Richtplan im Wesentlichen jene Gebiete als Siedlungsgebiet ausgeschieden, die bereits zu diesem Zeitpunkt rechtskräftig als Bauzonen oder als Reservezonen innerhalb des Baugebietes gemäss Gesamtplan 1978 festgesetzt waren. 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 auch 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 (Bericht zum Richtplan, Ziff. 2.2.2).

Es ist denn auch unbestritten, dass der neue Richtplan den Gemeinden grundsätzlich einen Anordnungsspielraum einräumt, strittig hingegen ist dessen Umfang. Im Richtplan 1978 war der Anordnungsspielraum noch kartografisch dargestellt worden (weisse Einfärbung). Nach der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtes wohnt dem Anordnungsspielraum sowohl eine quantitativ-räumliche als auch eine qualitativ-raumplanerische Komponente inne; da sich nur die erstere kartografisch darstellen lasse, habe der Kantonsrat 1995 auf diese Darstellungsweise verzichtet. Zur Ermittlung des Umfangs des Anordnungsspielraums seien jedoch beide Komponenten in einem sinnvollen Zusammenspiel zu berücksichtigen.

Zur quantitativ-räumlichen Komponente führt das Verwaltungsgericht aus, zwar erstrecke sich der Anordnungsspielraum nach der Praxis jeweils auf ein bis zwei Bautiefen. Diese Dimension habe sich aus der Breite des ursprünglich kartografisch dargestellten weissen Bandes zwischen den verschiedenen Gebieten des Gesamtplanes 1978 ergeben, welche üblicherweise rund 40 m gemessen habe und daher je nach massgebender Zone einer bis zwei Bautiefen entsprochen habe. Es sei in räumlicher Hinsicht nicht die Anzahl Bautiefen massgebend, sondern die konkrete Tiefe der beanspruchten Bauzonenfläche. Dem halten die Beschwerdeführer entgegen, in seinem Entscheid BEZ 1998 Nr. 1 habe das Verwaltungsgericht ausdrücklich einen Spielraum von zwei Bautiefen zugebilligt. Die Beschwerdeführerin 1 erwähnt aber selber, dass das Verwaltungsgericht im zitierten Entscheid anerkannt habe, dass das genaue Mass aufgrund der jeweiligen Verhältnisse zu bestimmen sei.

Dem Verwaltungsgericht ist darin zuzustimmen, dass sowohl qualitative wie auch quantitative Elemente bei der Bemessung eines allfälligen Anordnungsspielraums zu berücksichtigen sind. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin 1 hat das Verwaltungsgericht denn auch beiden Aspekten Rechnung getragen. Der Anordnungsspielraum lässt sich nicht schematisch mit einer bestimmten Grösse - beispielsweise "jeweils eine Bautiefe von 40 m" - definieren. In erster Linie stellt sich die Frage, ob dem eingezonten Land überhaupt Bauzonenqualität zukommt. Sodann ist zu prüfen, ob überwiegende private oder öffentliche Interessen für eine Einzonung der fraglichen Parzellen sprechen.
4.2 Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b).
4.2.1 Der Begriff des weitgehend überbauten Landes nach Art. 15 lit. a RPG umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken innerhalb dieses Bereichs (BGE 121 II 417 E. 5a S. 424). Baulücken sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land grenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; das unüberbaute Land muss also zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur ihre Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt. Dazu zählen auch Baulücken von untergeordneter Bedeutung. Der Siedlungscharakter ist vor allem auf Grund der örtlichen Nähe der Häuser sowie der vorhandenen Infrastruktur feststellbar. Dagegen sind peripher gelegene Gebiete, selbst wenn dort schon eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat, sowie unüberbaute Flächen, denen im Verhältnis zu dem sie umgebenden Land eine eigenständige Bedeutung zukommt, nicht als weitgehend überbaute Gebiete zu

betrachten (BGE 121 II 417 E. 5a S. 424 mit weiteren Hinweisen).
4.2.2 Die umstrittenen Parzellen liegen am nördlichen Ende des grossflächigen Landwirtschaftsgebietes zwischen Samstagern und Richterswil und waren bis anhin der Reservezone zugeteilt. Der kantonale Richtplan vom 31. Januar 1995 zieht die Grenze zwischen Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet im fraglichen Bereich entlang den bereits überbauten Grundstücken südwestlich der Bachtelstrasse, mithin entlang der bisherigen kommunalen Bauzonengrenze. Das neu der Wohnzone zugewiesene Gebiet grenzt unmittelbar südwestlich daran an und umfasst ungefähr je eine Bautiefe südwestlich und nordöstlich entlang der geplanten Quellenstrasse. Es erstreckt sich gemäss nicht bestrittenen Feststellungen des Verwaltungsgerichtes über eine Länge von 175 bis 225 m, eine Tiefe von 60 bis 70 m und eine Gesamtfläche von ca. 13'400 m2. Die bis anhin unbebauten Parzellen liegen somit peripher, am Siedlungsrand. Sie grenzen lediglich auf einer Längs- und einer Breitseite an bereits überbautes Gebiet an. Hinsichtlich der verkehrsmässigen Erschliessung sind die fraglichen Parzellen gänzlich unerschlossen: Die Quellenstrasse, die das neu eingezonte Gebiet erschliessen soll, ist noch nicht erstellt, es besteht lediglich der Einlenker von der Bachtelstrasse aus.
Selbst wenn der private Beschwerdeführer 2 im Rahmen des damaligen Quartierplans "Grüt" aus dem Jahre 1970 erhebliche Aufwendungen geleistet hat, so kann das fragliche Gebiet auch in weiterer Hinsicht nicht als groberschlossen gelten. Wohl mag im Rahmen der ersten Bauetappe des Quartierplans "Grüt" (Überbauung entlang der Bachtelstrasse) bei der Dimensionierung der Anlagen auch der Erschliessungsbedarf der 2. Etappe berücksichtigt worden sein. Obwohl Anschlussleitungen installiert wurden, bestehen aber tatsächlich weder Kanalisations- noch Wasserleitungen. Der Bachtelstrasse kommt im Übrigen auch ohne zusätzliche Einzonung der Charakter einer Sammelstrasse zu. Deren Dimensionierung hat keinen Einfluss auf neu einzuzonende Flächen. Zudem ist dem Verwaltungsgericht darin zuzustimmen, dass der Quartierplan "Grüt", auf den sich der Beschwerdeführer 2 beruft, aus der Zeit vor Inkrafttreten des RPG im Jahre 1980 stammt. Er ist nicht geeignet, um heute ein Abweichen der kommunalen Planung von der späteren, kantonalen Gesamtplanung zu rechtfertigen. Es handelt sich somit um ein Gebiet, dessen Aufnahme in die Bauzone wohl möglich ist, von seiner Lage her jedoch nicht zwingend erscheint. Unter den gegebenen Umständen gehört das
streitbetroffene Areal nicht zum weitgehend überbauten Gebiet im Sinn von Art. 15 lit. a RPG.
4.2.3 Des Weitern umfassen Bauzonen nach Art. 15 lit. b RPG Land, das voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt wird. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts liegen Massnahmen, die geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern oder solche Zonen zu verkleinern, im öffentlichen Interesse. Zu gross bemessene Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzeswidrig (BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307 mit Hinweisen). Dabei gilt es zu beachten, dass für die Festlegung der Bauzonen Art. 15 RPG nicht allein massgebend ist. Auch wenn der Baulandbedarf ein wichtiges Entscheidungskriterium darstellt, verstiesse ein solcher Planungsautomatismus gegen zahlreiche bedeutsame Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes. Die Bauzonenausscheidung hat wie alle Raumplanung eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen (Art. 75 Abs. 1 BV). Sie stellt eine Gestaltungsaufgabe dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 RPG; BGE 116 Ia 221 E. 3b S. 232, 339 E. 3b/aa S. 341; 114 Ia 364 E. 4 S. 369).

Im Kanton Zürich bildet Ausgangspunkt der Bedarfsprognose das Verhältnis der überbauten zu den innerhalb der Bauzone gelegenen noch unüberbauten Flächen. Aus der jährlichen Gegenüberstellung dieser Flächen wird die tatsächliche Beanspruchung der Baulandreserven in den vergangenen Jahren berechnet und danach der im Planungszeitraum zu erwartende Bedarf geschätzt. Diese so genannte Trendmethode, welche auch vorliegend angewandt wurde, hat das Bundesgericht verschiedentlich als sachlich vertretbar und zulässig erklärt (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341, 221 E. 3b S. 231). Gemäss der Flächenstatistik des Jahres 2000 wies Richterswil zum damaligen Zeitpunkt für die Wohnzone W2 eine Gesamtfläche von 112.4 ha aus, wovon lediglich 80.6 ha überbaut waren. 31.8 ha waren somit noch unüberbaut (Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 30. April 2002; Zahlen der Abteilung Kantonalplanung der Baudirektion Zürich zum Stand 2000, act. VB.2001.00313/18/3). Bei dieser Ausgangslage durfte das Verwaltungsgericht willkürfrei davon ausgehen, dass eine zusätzliche Fläche von 1.34 ha nicht mit zusätzlichem Baulandbedarf begründbar sei. In der Weisung zur Gemeindeversammlung vom 28. und 30. März 2000 wurde denn auch festgehalten, die bestehenden
Bauzonen wiesen eine mehr als ausreichende Kapazität der baulichen Entwicklung auf. Der Beschwerdegegner 2 hält dagegen, bei der Gemeindeabstimmung im März 2000 sei man von einer Einwohnerzahl von 10'000 und

einer Baulandreserve für 13'000 Einwohner ausgegangen. In den Zonen mit Wohnnutzung sei noch Platz für rund 3'500 Einwohner gewesen. Innert zwei Jahren habe sich nun aber die Einwohnerzahl auf 10'821 erhöht. Die Baulandreserven reichten demnach noch für ca. sieben weitere Jahre. Zwar äussern sich die kantonalen Behörden nicht zum Baulandverbrauch der letzten 15 Jahre und inwiefern die Zahlen, die der Beschwerdeführer 2 aus dem Internet bezogen hat, repräsentativ sind, ist unklar. Da jedoch weitere Argumente gegen eine Ausdehnung der bereits sehr grosszügig bemessenen Bauzone dargelegt wurden, braucht dieser Unklarheit hier nicht weiter nachgegangen zu werden.
4.2.4 Ein weiterer Aspekt, der zeigt, dass eine Bauzonenerweiterung nicht im öffentlichen Interesse liegt, sind die Überlegungen, welche in die Grenzziehungen des Richtplanes 1995 eingeflossen sind.

Anlässlich der Richtplanrevision 1995 wurde auf die Ausscheidung von Bauentwicklungsgebiet in Anbetracht der Kapazitäten des ausgewiesenen Siedlungsgebietes weitgehend verzichtet. Die Bauentwicklungsgebiete des Gesamtplans 1978 wurden zum grössten Teil dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen, in begründeten Fällen dem Siedlungsgebiet. Nur ausnahmsweise wurde Bauentwicklungsgebiet beibehalten (Bericht des Kantonsrates zum Richtplan vom 31. Januar 1995, Ziff. 2.2.2b).

Das Verwaltungsgericht argumentiert deshalb, es widerspreche dem Grundsatz haushälterischer Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1 RPG), wenn die strittige Fläche der Bauzone zugewiesen würde. Der kantonale Siedlung- und Landschaftsplan 1978 habe die Baugebietsgrenze im fraglichen Bereich nördlich der Kreuzung Chrummbächliweg/Bachtelstrasse mehr oder weniger in Ost-West-Richtung gezogen, südlich davon den Anordnungsspielraum in Form eines weniger als 30 m breiten weissen Bandes dargestellt und anschliessend parallel dazu südlich der Kreuzung Chrummbächliweg/Bachtelstrasse Bauentwicklungsgebiet ausgeschieden. Diesen damaligen Anordnungsspielraum habe der Zonenplan von 1984 dahingehend ausgenutzt, dass er eine Bautiefe südwestlich der Bachtelstrasse der Einfamilienhauszone zugewiesen und erst anschliessend im Südwesten eine Reservezone ausgeschieden habe. Gemessen an diesem ursprünglichen Siedlungsplan liege die heute strittige nutzungsplanerische Festsetzung, welche zwei weitere Bautiefen in südlicher Richtung einzone, nicht mehr im kartografisch dargestellten Anordnungsspielraum zwischen Nichtbau- und Baugebiet. Nur gerade das nordwestliche Ende des strittigen Areals komme in diesen Bereich zu liegen, während der grössere Teil davon bereits
das seinerzeitige Bauentwicklungsgebiet überlagere.

Nach Meinung des Verwaltungsgerichtes bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Richtplan 1995 das Siedlungsgebiet tatsächlich erweitern wollte. Vielmehr passe der Plan den Grenzverlauf zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet hier lediglich an die neue Überbauungssituation an, welche aufgrund des Zonenplans 1984 unter Beanspruchung des ursprünglichen Anordnungsspielraums bereits eine Bautiefe südwestlich der Bachtelstrasse miteingeschlossen habe. Würde dem Richtplan 1995 in diesem Punkt eine andere Bedeutung zugemessen, so hiesse dies nichts anderes, als dass eine Gemeinde bei jeder kantonalen Anpassung der Baugebietsgrenze an die bestehende Überbauung neu ein bis zwei Bautiefen Anordnungsspielraum hinzu gewinnen würde, den sie erneut für eine Zonenerweiterung nutzen könnte.

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Argumentation des Verwaltungsgerichtes willkürlich sein soll. Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, vermag nicht zu überzeugen. Entgegen ihrer Meinung ist der Verlauf des heutigen Siedlungsrandes nicht zufällig, sondern er entspricht der Ausschöpfung des 1978 bestehenden Anordnungsspielraums. Gleichzeitig stellt die Siedlungsgrenze die Erschliessungsgrenze dar, denn das umstrittene Gebiet, welches an den heutigen Siedlungsrand anschliesst, ist - wie gesehen - nicht erschlossen. Wie der Bericht zum Richtplan zeigt, wurden nachgerade die Bauentwicklungsgebiete des Gesamtplanes 1978 zur Verkleinerung des Siedlungsgebietes herangezogen. Gemäss unbestrittenen Ausführungen des Verwaltungsgerichtes hatten verschiedene Einwendungen im Rahmen des Richtplanverfahrens bezweckt, Flächen des bisherigen Bauentwicklungsgebietes zum Siedlungsgebiet zu schlagen. Eine dieser Einwendungen hatte ein Grundstück im Chrummbächli in Richterswil betroffen. Der Kantonsrat sei diesen Anträgen unter Hinweis auf die vorhandenen Kapazitäten nicht gefolgt und habe darauf hingewiesen, dass die betreffenden Flächen von der Reservezone in die Landwirtschaftszone zu verlegen seien. Der grösste Teil des
streitbetroffenen Areals liegt im damaligen Bauentwicklungsgebiet und wurde darum 1995 dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen. Dies entspricht der in BGE 116 Ia 335 E. 4a S. 336 f. dargelegten Rechtsprechung

zum Konzentrationsprinzip. Demnach ist sogar durch RPG und Verfassung geboten, Überkapazitäten von Bauzonen in erster Linie durch Zurücknahme der Bauzone am Siedlungsrand auszugleichen (Urteil 1P.34/1998 vom 16. November 1998, E. 4b/bb). Der Richtplan hat diesem Grundsatz Rechnung getragen, und das Verwaltungsgericht durfte dieser Planung willkürfrei Nachachtung verschaffen. Überdies zeigt die Argumentation des Kantonsrats im raumplanerischen Mitwirkungsverfahren, dass die Bauzone bereits über weit ausreichende Kapazitäten verfügt.
4.2.5 Somit ist festzuhalten, dass sich weder aus dem Erschliessungsgrad noch aus dem Bauzonenbedarf eine Einzonungspflicht für das fragliche Gebiet ableiten lässt.
4.3 Des Weitern soll der Anordnungsspielraum sicher stellen, 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 (Bericht des Kantonsrats zum Richtplan vom 31. Januar 1995, Ziff. 2.2.2). Wie gesehen ist das Areal weitgehend unerschlossen, selbst wenn die Anschlussleitungen im Rahmen der ersten Bauetappe erstellt wurden. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, inwiefern spezielle topographische Verhältnisse vorliegen sollten. Ihre Kritik am Verwaltungsgerichtsentscheid ist in dieser Hinsicht lediglich appellatorischer Natur und vermag den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht zu genügen.
4.4 Lässt sich aus Art. 15 RPG keine Einzonungspflicht ableiten, ist zu prüfen, ob überwiegende Interessen des privaten Beschwerdeführers 2 die Zuweisung der streitigen Parzellen in die Bauzone gebieten. Der Beschwerdeführer 2 beruft sich einerseits auf die von ihm getätigten Erschliessungsaufwendungen. Diese Vorleistungen seien in der Erwartung der späteren Überbaubarkeit der Parzellen in der 2. Quartierplanetappe erfolgt. Aufgerechnet zum heutigen Baukostenindex beliefen sich seine für die Erschliessung der 2. Etappe getätigten Ausgaben auf deutlich mehr als eine halbe Million Franken. Weiter macht der Beschwerdeführer 2 geltend, ohne seinen entsprechenden Wunsch wäre das gesamte Land für die 2. Etappe des Quartierplans "Grüt" im Jahre 1984 zweifellos eingezont worden.
4.4.1 Der Quartierplan "Grüt", welcher die Überbauung der fraglichen Parzellen noch vorsah und gestützt auf welchen Erschliessungsaufwendungen gemacht wurden, stammt aus dem Jahr 1970, mithin aus einer Zeit vor dem Inkrafttreten des RPG.
Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgericht verleiht Art. 26 BV dem Grundeigentümer grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Zuweisung seines Landes zu einer bestimmten Zone oder auf dauerndes Belassen in derselben (BGE 122 II 326 E. 6a S. 333 und 455 E. 4a S. 457). Im vorliegenden Fall befindet sich das Grundstück auch nicht im weitgehend überbauten Gebiet, ein Umstand, der eine Einzonungspflicht ausnahmsweise begründen könnte: Die Parzellen liegen, wie bereits dargelegt wurde, nicht im weitgehend überbauten Gebiet, sondern am Siedlungsrand.
4.4.2 Vorliegend hat der Beschwerdeführer 2 gemäss eigenen Aussagen zwar schon erhebliche Aufwendungen getätigt. Das fragliche Gebiet ist jedoch wie gesehen noch unerschlossen (vgl. E. 4.2.2). Im Betrag über rund eine halbe Million Franken sind zudem gemäss Aufstellung des Ingenieurbüros C._____ vom 2. Mai 1997 auch die Aufwendungen der übrigen Quartierplanbeteiligten enthalten (Act. VB 2001.00313. Akten-Nr. 5 [7]).
4.4.3 Beide Beschwerdeführenden berufen sich überdies darauf, der vormalige Baudirektor habe eine vorbehaltlose Zusicherung der Genehmigungsfähigkeit abgegeben. Im Schreiben vom 4. November 1998 an den Gemeinderat (mithin nicht an den Beschwerdeführer 2) hatte der damalige Baudirektor darauf hingewiesen, dass man im Rahmen der Vorprüfung davon ausgegangen sei, die vorgesehene Einzonung liege ausserhalb des Anordnungsspielraums. Aufgrund der weitergehenden Prüfung der Vorlage und unter Abwägung grundsätzlicher Aspekte zur Frage des Anordnungsspielraums sei jedoch festzustellen, dass sich die Einzonung in bescheidenem Rahmen halte und keine entgegenstehenden öffentlichen Interessen tangiere. Sie halte sich im Rahmen des Anordnungsspielraums, so dass einer Genehmigung nichts entgegenstehe. Diese Auskunft stellte sich als unrichtig heraus, nachdem der Regierungsrat in der Folge den Plan nicht genehmigte. Eine unrichtige Auskunft einer Verwaltungsbehörde ist nur bindend, wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, wenn sie dabei für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn der Bürger die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, wenn gleichzeitig der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte und wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können sowie wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (siehe den Entscheid des Bundesgerichtes 1A.107/1996 vom 25. Februar 1997 in ZBl 99/1998 S. 123 E. 4b S. 126; BGE 116 Ib 185 E. 3c S. 187; 115 Ia 12 E. 4a S. 18 f. mit Hinweisen). Vorab war der Brief

nicht an den Beschwerdeführer 2, sondern an den Gemeinderat von Richterswil gerichtet. Das fragliche Schreiben erging nicht im formellen Genehmigungsverfahren, sondern noch vor Auflage des Plans in der Gemeinde, im Rahmen des fortgeschrittenen Vorprüfungsverfahrens. Zudem wurde es von einem Einzelmitglied des Regierungsrates unterzeichnet. Kann ein kommunaler Nutzungsplan nicht oder nur mit Vorbehalten genehmigt werden, ist der Gesamtregierungsrat für den Entscheid zuständig (§ 2 lit a PBG). Der Gemeinderat als Adressat der Erklärung musste sich bewusst sein, dass nicht ein Einzelmitglied der Regierung abschliessend über den Nutzungsplan entscheidet. Zudem nennt der Brief als Betreff ausdrücklich "Einzonung
Quellstrasse, Vorprüfung". Die Behörde musste sich im Klaren darüber sein, dass im Rahmen der Gesamtbetrachtung, bei Vorliegen des definitiven Nutzungsplanes, allenfalls Gründe gegen eine Einzonung ersichtlich werden könnten.

Das Schreiben des damaligen Baudirektors ist somit nicht geeignet, eine Einzonung gestützt auf den Vertrauensgrundsatz zu gebieten: Der private Beschwerdeführer 2 war einerseits nicht Adressat des Schreibens. Und selbst wenn er auf die Zusicherung des Baudirektors vertraut hat, hat er doch keine Dispositionen gestützt auf dieses Vertrauen getroffen. Der Gemeinderat als Empfänger des Briefes musste sich bewusst sein, dass es nicht in der alleinigen Kompetenz des Baudirektors liegt, vor der abschliessenden Prüfung des gesamten Plans über einen Teil des Nutzungsplanes zu entscheiden.
4.4.4 Der Siedlungsplan 1984 hatte zwar die Einzonung der fraglichen Parzellen vorgesehen. Auf Begehren des Beschwerdeführers 2 wurde das Gebiet jedoch der Reservezone zugeteilt, weil er es weiterhin landwirtschaftlich nutzen wollte. Aus der ursprünglichen Planungsabsicht kann der Beschwerdeführer 2 heute keinen Anspruch auf Einzonung ableiten, zumal nicht erstellt ist, ob diese damalige Planung den Grundsätzen des RPG entsprochen hätte.
4.4.5 Es bestehen mithin keine überwiegenden privaten Interessen an einer Einzonung der umstrittenen Parzellen. Im Gegenteil, gewichtige öffentliche Interessen sprechen gegen eine Erweiterung der Bauzone. So stützt auch das Verwaltungsgericht seinen Entscheid insbesondere auf den Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung. Gemäss Art. 1 Abs. 1 RPG sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG verpflichtet die Gemeinwesen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft zu schützen. Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten nach Art. 3 Abs. 2 RPG auf die Schonung der Landschaft; dabei sollen insbesondere genügende Flächen geeigneten Kulturlandes für die Landwirtschaft (lit. a) sowie naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (lit. d). Siedlungen sind in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Tragen die kantonalen Instanzen diesen Zielen und Grundsätzen Rechnung, indem sie einen derart weitgehenden Anordnungsspielraum verneinen, wie ihn die Gemeinde annimmt, so ist dies nicht willkürlich. Die von der Baurekurskommission, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht vertretene Auffassung steht im
Einklang mit den Forderungen des RPG. Damit hat das Verwaltungsgericht auch nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Beschwerdeführerin 1 gesetzt.
4.5 Ist ein Anordnungsspielraum im von der Gemeinde geplanten Umfang zu verneinen, so durfte das Verwaltungsgericht auch willkürfrei davon ausgehen, dass keine sachlich gerechtfertigte Abweichung vom Richtplan in bloss "untergeordneter Natur" (§ 16 Abs. 2 PBG) vorliege. Inwiefern diesbezüglich eine von der Beschwerdeführerin 1 behauptete Rechtsverweigerung vorliegt, ist nicht ersichtlich und wurde auch nicht rechtsgenüglich dargetan (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).
5.
Zusammenfassend ist infolgedessen festzuhalten, dass der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichtes die Gemeindeautonomie nicht verletzt, so dass sich die Beschwerden in dieser Hinsicht als unbegründet erweisen.
6.
Der Beschwerdeführer 2 macht weiter geltend, der Entscheid des Verwaltungsgerichtes verstosse gegen seine Eigentumsgarantie.
6.1 Die Nichtgenehmigung der Zonenplanung Richterswil begrenzt die Baumöglichkeiten des Grundeigentümers und berührt daher die Eigentumsgarantie. Eine solche Nichteinzonung in die Bauzone ist mit der Verfassung vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und sich unter den gegebenen Umständen als verhältnismässig erweist (Art. 26 BV; BGE 121 I 117 E. 3b; vgl. auch 119 Ia 411 E. 2b S. 415 mit Hinweisen). Ob eine Eigentumsbeschränkung im Verhältnis zu den entgegenstehenden

Privatinteressen im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt, prüft das Bundesgericht bei einer auf Art. 26 BV gestützten Beschwerde grundsätzlich frei. Es auferlegt sich jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken. Das Bundesgericht ist nicht oberste Planungsinstanz und hat den Beurteilungs- und Ermessensspielraum der zuständigen kantonalen Instanzen zu beachten. Die Sachverhaltsfeststellungen und die Beweiswürdigung überprüft das Bundesgericht auf Willkür hin (BGE 119 Ia 362 E. 3a S. 366 mit Hinweisen).
6.2 Wie bereits gesehen, kann sich das Verwaltungsgericht bei seinem Entscheid zulässigerweise auf § 16 PBG und Art. 1 sowie Art. 3 RPG stützen. Die Tatsache, dass eine kommunale Nutzungsplanung direktdemokratisch zustande kommt, ändert nichts daran, dass die Planungsbehörden die im Bundesrecht und im kantonalen Recht normierten Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen haben. Die Grundeigentümer haben dabei grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihr Land auch im Rahmen einer revidierten Nutzungsplanung in der Bauzone verbleibt oder gar (neu) einer solchen zugewiesen wird (BGE 122 II 326 E. 6a S. 333 und 455 E. 4a S. 457). Zudem muss im vorliegenden Fall ein Einzonungsgebot verneint werden (siehe E. 4.4 hievor). Angesichts der nach wie vor grossen Bauzone von Richterswil und in Anbetracht der Tatsache, dass keine planerischen Gründe für eine Einzonung sprechen, hat der Beschwerdeführer 2 die Nichteinzonung hinzunehmen.

Dass ein die kantonalen und eidgenössischen Vorgaben respektierender Entscheid erst aufgrund eines Rechtsmittelverfahrens zustande gekommen ist, lässt den Rechtsmittelentscheid nicht als verfassungswidrig erscheinen; die diesbezüglichen Andeutungen der Beschwerdeführer sind unbehelflich.
6.3 Zusammenfassend ergibt sich, dass überwiegende Interessen der Raumplanung gegen die vom Beschwerdeführer 2 verlangte Einzonung sprechen und insofern die Eigentumsgarantie nicht verletzt wird.
7.
Insgesamt erweisen sich die Beschwerden als unbegründet. Sie sind abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Ausgangsgemäss hat der private Beschwerdeführer 2 einen Teil der Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu übernehmen (Art. 156 Abs. 1 OG). Der Gemeinde Richterswil, die kein unmittelbares Vermögensinteresse am Ausgang des Verfahrens hat, sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 2 OG). Dem Beschwerdegegner ist eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtlichen Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer 2 auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit je Fr. 1'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Baurekurskommission II, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. September 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: