

AG_VERWALTUNGSGERICHT AGVE_2001_60 vom 21. November 2000

AG Verwaltungsgericht, 2000-11-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_verwaltungsgericht_AGVE_2001_60

FR: AG_VERWALTUNGSGERICHT AGVE_2001_60 du 21 novembre 2000

IT: AG_VERWALTUNGSGERICHT AGVE_2001_60 del 21 novembre 2000

Regeste

Planungszone. - Im Rahmen eines eine Planungszone betreffenden Beschwerdeverfahrens kann das Baudepartement keine verbindliche Feststellung zur Zugehörigkeit eines Grundstücks zu einer Nutzungszone treffen (Erw. 3 und 4)

Erwägungen

E. 3

a) Während der Erlass oder die Änderung von Nutzungsplänen und -vorschriften (namentlich für Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen, vgl. Art. 14 RPG) vorbereitet wird, können Planungs- zonen für genau bezeichnete Gebiete erlassen werden, um Vorkehren zu verhindern, welche die Verwirklichung des Zwecks dieser Pläne und Vorschriften erschweren (§ 29 Abs. 1 BauG; Art. 27 RPG). Pla- nungszonen gelten bis zum Inkrafttreten der Nutzungspläne und - vorschriften, deren Zweck sie sichern, längstens fünf Jahre (§ 29 Abs. 2 Satz 2 BauG; Art. 27 Abs. 2 RPG). Die Planungszone stellt das klassische raumplanungsrechtliche Instrument zur (einstweiligen) Sicherung künftiger Planungen dar (BGE 123 I 185; 119 Ib 486 f.; Walter Haller/Peter Karlen, Raum- planungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Auflage, Zürich 1999, Rz. 326 ff., insbes. 330 ff.; Alexander Ruch, in: Heinz Aemisseg- ger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Kommentar RPG], Zü- rich 1999, Art. 27 N 20 f.; Nicolas Michel, Droit public de la con- struction, 2. Auflage, Fribourg 1997, S. 35 f.). b) Die Unterstellung unter eine Planungszone bewirkt (in der Regel) eine öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung (BGE 120 Ia 214 f.; Alexander Ruch, in: Kommentar RPG, a.a.O., Art. 27 N 49). Eine solche ist mit der Eigentumsgarantie nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im überwiegenden öf- fentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist, die Institutsgarantie nicht verletzt und voll entschädigt wird, wenn sie einer Enteignung gleichkommt (Art. 26 i.V.m. Art. 36 BV; vgl. auch BGE 105 Ia 223 ff.; AGVE 1989, S. 256; Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, hrsg. vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepar- tement/Bundesamt für Raumplanung, Bern 1981, Art. 27 Rz. 12 [im Folgenden: EJPD/BRP, Erläuterungen]; Alexander Ruch, in: Kom- mentar RPG, a.a.O., Art. 27 N 24 ff.). c) Die Planungszone setzt einerseits eine begründete Planungs- absicht voraus; darin besteht das öffentliche Interesse an der Mass-

260 Verwaltungsgericht 2001 nahme (BGE 113 Ia 365; AGVE 1989, S. 256; 1985, S. 235). Ander- seits muss die Planungsabsicht durch ein begründetes Planungsbe- dürfnis abgedeckt sein. Dieses ist dann zu bejahen, wenn Nutzungs- pläne oder Nutzungsvorschriften in Widerspruch zum (positiv-recht- lichen) Raumplanungsauftrag und zu seiner allfälligen Konkretisie- rung in übergeordneten, umsetzungsbedürftigen

(Richt-)Plänen geraten sind, oder wenn rechtlich zulässige Zielvorstellungen bestehen, denen die für das fragliche Gebiet massgebliche rechtliche Ordnung zuwiderläuft (AGVE 1990, S. 260; 1989, S. 256 f.; 1985, S. 234; vgl. auch BGE 113 Ia 366).

E. 4

Als Erstes stellt sich die Frage, ob das Baudepartement zur im Dispositiv seines Entscheids getroffenen - und damit rechtliche Verbindlichkeit beanspruchenden - Feststellung, es handle sich bei den von der Planungszone betroffenen Parzellen nicht um Baugebiet im Sinne von Art. 15 RPG, befugt war, was die Beschwerdeführerinnen in Abrede stellen. Das Baudepartement vertritt die Ansicht, es sei befugt, im Rahmen eines Beschwerdeentscheids vorfrageweise festzustellen, dass ein Grundstück nicht einer Bauzone im Sinne des Raumplanungsgesetzes zugewiesen sei. a) Die Zuweisung eines Grundstückes zu einer bestimmten Nutzungszone ("Zonierung") erfolgt im Verfahren der allgemeinen kommunalen Nutzungsplanung, indem das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen eingeteilt und Art und Mass der zulässigen Nutzung geregelt werden (§ 15 BauG). Der Nutzungsplan (zusammen mit der Nutzungsordnung) enthält die verbindliche Feststellung, zu welcher Zone ein Grundstück gehört, und wie es genutzt werden darf. Die Nutzungspläne und -vorschriften werden durch das nach der Gemeindeorganisation zuständige Organ (Einwohnergemeinerversammlung oder Einwohnerrat) beschlossen und vom Grossen Rat genehmigt (§§ 25 und 27 BauG; vgl. auch Art. 25 Abs. 1 und Art. 26 RPG). Auch die spätere Änderung einer (formell) rechtskräftigen Zonierung ist nur im ordentlichen Verfahren der Nutzungsplanung gemäss den Vorschriften von §§ 22 ff. BauG möglich. Die Parzellen der Beschwerdeführerinnen sind mit dem von der Gemeindeversammlung am 20. Juni 1986 und vom Grossen Rat am 22. September 1987 genehmigten Bauzonenplan der Einfamilien-

2001 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 261 hauszone, 2. Etappe (Parzelle Nr. x), bzw. der Wohnzone Hang/Terrassenzone, 2. Etappe (Parzellen Nrn. y und z) zugewiesen worden. Die Grundstücke sind somit von den zuständigen Planungsorganen (formell) rechtskräftig dem Baugebiet (zusätzliches Baugebiet, 2. Etappe) zugeteilt worden. Formell handelt es sich um rechtskräftig ausgeschiedenes und für eine spätere Überbauung vorgesehenes Baugebiet, welches indessen derzeit gemäss geltendem Recht nicht überbaut werden kann (§ 43 Abs. 2 BNO). b) aa) Die Verfügung einer Planungszone ist eine erstinstanzliche Anordnung vorsorglichen Charakters; es handelt sich um eine provisorische Planungsmassnahme (BGE 105 Ia 108). Sie ist der Nutzungsplanung zeitlich vorgelagert und dient dazu, den bestehenden Zustand zu erhalten, um den politischen Planungsorganen einen gewissen Spielraum zu verschaffen (AGVE 1989, S. 255); bewahrt werden soll die behördliche Planungs- und Entscheidungsfreiheit vor präjudizierenden Eingriffen der Eigentümer (BGE 113 Ia 362; Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968, Diss. Zürich 1998, § 52 N 204). Mittels der Planungszone soll verhindert werden, dass vorgesehene planerische Neuordnungen durch bewilligte Bauten beeinträchtigt werden. Die Planungszone haben im Gegensatz zu den provisorischen Bauzonen (Art. 36 RPG) nur negative Bedeutung; sie vermögen nur negativ eine Bodennutzung, welche dem vorgesehenen Nutzungszweck zuwiderlaufen würde, zu vermeiden (BGE 117 Ia 360 f.; Alexander Ruch, in: Kommentar RPG, a.a.O., Art. 27 N 21). Auf die bestehende Zonierung des betroffenen Grundstücks oder der betroffenen Grundstücke ist die Planungszone ohne jeden Einfluss. Vielmehr ist es Sache des

nachfolgenden Nutzungsplanungsverfahren, im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung konkret festzulegen, wo allfällige Auszonungen zu erfolgen haben (vgl. BGE 114 Ia 368 ff.; AGVE 1986, S. 234). Das Planungszoneverfahren dient demgegenüber dazu, mittels befristeter Eigentumsbeschränkung ungünstige Präjudizierungen im Hinblick auf die künftige Planung zu verhindern; es darf nichts vorwegnehmen, was nachher im Nutzungspla-

262 Verwaltungsgericht 2001 nungsverfahren zur Diskussion steht (VGE III/95 vom 10. Dezember 1993 in Sachen V. M. und W. M., S. 7). bb) Zuständig zum Erlass von Planungszone ist bei kommunalen Nutzungsplänen und -vorschriften der Gemeinderat. Ihm obliegt die Abklärung, ob das öffentliche Interesse den Erlass einer Planungszone erfordert (§ 29 Abs. 1 BauG). cc) Das Baudepartement entscheidet als Rechtsmittelinstanz gestützt auf § 29 Abs. 3 BauG über Beschwerden gegen Einspracheentscheide des Gemeinderats betreffend die Festlegung von Planungszone. Dem Baudepartement kommt im Beschwerdeverfahren die volle Überprüfungsbefugnis zu (§ 4 Abs. 1 BauG i.V.m. § 49 VRPG). Von der Rechtsmittelinstanz zu überprüfen ist somit die Zulässigkeit der angefochtenen Planungszone, insbesondere deren formelle und materielle Rechtmässigkeit, aber auch deren Angemessenheit. Angesichts der eigentumsbeschränkenden Wirkung der Planungszone hat namentlich auch eine Überprüfung der vom Gemeinderat vorgenommenen Interessenabwägung zu erfolgen. Grundsätzlich ist die für die Hauptfrage zuständige Behörde zur vorfrageweisen Prüfung einer Rechtsfrage aus dem Kompetenzbereich einer anderen Behörde berechtigt, wenn dies nicht durch eine gesetzliche Bestimmung verboten ist (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 48), was hier nicht der Fall ist. In diesem Rahmen darf das Baudepartement auch die Zugehörigkeit der Grundstücke zur Bauzone im Rahmen des die Planungszone betreffenden Beschwerdeverfahrens prüfen, falls und soweit der Entscheid über die Zulässigkeit der Planungszone von diesem Punkt abhängen sollte. Jedoch kann der Entscheid über die Vorfrage die sachkompetente Behörde bei ihrer späteren Entscheid nicht binden; die Entscheidung über die Vorfrage ist daher auch nicht ins Dispositiv aufzunehmen (BGE 102 Ib 369; Ulrich Häfelin/Georg Müller, a.a.O., Rz. 55. f.; René Rhi-now/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 920). dd) In seinem Beschwerdeentscheid ist das Baudepartement zum Schluss gelangt, der Erlass einer Planungszone im Sinne von Art. 27 RPG und § 29 BauG sei im vorliegenden Fall gar nicht erfor-

2001 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 263 derlich, bzw. sinnlos, da es sich bei den im Abschnitt Ausserdorf 3 gelegenen Parzellen um Grundstücke handle, die nicht in einer Bauzone liegen würden und auf denen daher keine Vorhaben des allgemeinen Siedlungsbaus (Wohnen, etc.) errichtet werden dürften. Im Entschiddispositiv hat es diesen Erwägungen einerseits mit der Feststellung, die fraglichen Parzellen lägen ausserhalb der Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG (Disp. Ziff. 1) und andererseits mit der Aufhebung der Planungszone (Disp. Ziff. 2) Rechnung getragen. Mit der Aufnahme ins Dispositiv kommt der Feststellung verbindlichen Charakter zu (so auch VGE III/59 vom 24. April 1998 in Sachen der Beschwerdeführerinnen, S. 5 unten); die von der Behörde getroffene Feststellung wird mit Erlangung der formellen Rechtskraft allseits verbindlich (Michael Merker, a.a.O., § 38 N 24). Im vorliegenden Fall könnte sich diese Rechtsverbindlichkeit in verschiedener Hinsicht rechtlich und auch faktisch zu Ungunsten

der betroffenen Grundeigentümer auswirken. Sie wäre vom Gemeinderat bei künftigen Baugesuchen im fraglichen Gebiet zu beachten und kommt insoweit einem Bauverbot gleich. Sie würde sich wohl auch bei der bevorstehenden Nutzungsplanungsrevision und möglicherweise auch in einem allfälligen Verfahren betreffend materielle Enteignung präjudizierend auswirken. c) Im Rahmen eines eine Planungszone betreffenden Beschwerdeverfahrens kann das Baudepartement nun aber klarerweise keine verbindliche Feststellung über die Frage, ob die mit der streitigen Planungszone belegten Grundstücke zur Bauzone oder zum Nichtbaugebiet gehören, treffen. Zum einen erscheint ein solches Vorgehen von vornherein systemwidrig. Die Planungszone ist eine provisorische (Planungs-)Massnahme zur Wahrung des derzeit bestehenden Zustandes; sie ist in diesem Sinne in ihren Auswirkungen beschränkt und zeitlich befristet; eine definitive Ordnung wird damit nicht angestrebt. Weil sie die zu genehmigende Nutzungsordnung lediglich sichern sollen, sind Planungszone auch von der Genehmigungspflicht gemäss Art. 26 RPG ausgenommen (Alexander Ruch, in: Kommentar RPG, a.a.O., Art. 26 N 5). Die einmal in Rechtskraft erwachsene Feststellung, ein formell dem Baugebiet zugewiesenes Grundstück gehöre nicht zur Bauzone, hat demgegenüber definitiven

264 Verwaltungsgericht 2001 Charakter. Eine solche Feststellung ist daher nicht in einem Verfahren, indem es lediglich um eine vorsorgliche Anordnung geht, zu treffen. Zum anderen steht die verbindliche Beantwortung der Frage, ob ein Grundstück den Bauzonen zugehört oder nicht, den Planungsorganen im Nutzungsplanungsverfahren (vgl. §§ 22 ff. BauG) zu, allenfalls den Rechtsmittelinstanzen des Kantons und des Bundes, nicht aber dem Baudepartement und schon gar im Rahmen eines vorgeschalteten Planungszonebeschwerdeverfahrens. Streitgegenstand (zum Begriff vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 402 ff., insbes. 404) in diesem Verfahren ist ausschliesslich die Planungszone im Sinne einer vorsorglichen behördlichen Anordnung zur Sicherung der bevorstehenden planerischen Neuordnung, nicht aber die - möglicherweise unklare - Zonenzugehörigkeit der mit der Planungszone belegten Grundstücke. Die Frage darf, sofern entscheiderelevant, lediglich als Vorfrage geprüft werden. Im vorliegenden Fall hat das Baudepartement, indem es diesbezüglich eine konstitutive Feststellung getroffen hat, den ausschliesslich auf die Planungszone beschränkten Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens eigenmächtig erweitert und seine sachlichen Kompetenzen überschritten. d) Ohne dass dies im angefochtenen Entscheid ausdrücklich erwähnt wird, ist das Baudepartement über das Beschwerdeverfahren hinaus aufsichtsrechtlich tätig geworden, indem es die vom Gemeinderat verfügte Planungszone vollumfänglich - d. h. auch in Bezug auf die nicht streitbetreffenden Parzellen Nrn. v und w - aufgehoben und für sämtliche Grundstücke innerhalb des Planungszonegebiets verbindlich festgestellt hat, es handle sich nicht um Baugebiet gemäss Art. 15 RPG. Zum einen ist es damit über die von den Beschwerdeführerinnen gestellten Anträge zu deren Ungunsten hinaus gegangen; zum andern sind die belastenden Rechtswirkungen auf einen nicht am Verfahren beteiligten Dritten ausgeweitet worden. Es liegt somit ein von Amtes wegen erfolgter Widerruf der verfügten Planungszone vor. Im Bereich der Bau- und Planungssachen ist das Baudepartement Aufsichtsinstanz über die Gemeinden. Im Rahmen von § 43 Abs. 1 VRPG kann es daher auch in einem Beschwerdeverfahren

2001 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 265 seine Aufsichtsfunktionen wahrnehmen; es ist an die Beschwerdebehörden nicht gebunden und kann die

angefochtenen Verfügungen und Entscheide u.a. dann zum Nachteil der Beteiligten abändern, sofern die Voraussetzungen des Widerrufs (§ 26 Abs. 1 VRPG) gegeben sind und den Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt wird (vgl. auch VGE III/59 vom 24. April 1998 in Sachen der Beschwerdeführerinnen, S. 5 f.). Verfügungen und Entscheide, die der Rechtslage oder den sachlichen Erfordernissen nicht entsprechen, können durch die verfügende Behörde oder die Aufsichtsbehörde abgeändert oder aufgehoben werden, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern. Soweit die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegeben sind, darf das Baudepartement im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens unabhängig von den Beschwerdebegehren aufsichtsrechtliche Anordnungen treffen. Grundsätzlich kann die dem Baudepartement zukommende Aufsichtsfunktion unter Umständen einerseits die Befugnis beinhalten, anstelle des untätig bleibenden Gemeinderats eine Planungszone zu erlassen, andererseits aber auch die Befugnis in sich schliessen, eine vom Gemeinderat verfügte Planungszone aufzuheben, bzw. zu widerrufen. Dass dem Baudepartement aber in seiner Funktion als Aufsichtsinstanz in Bau- und Planungsachen nicht die Befugnis zukommen kann, - anstelle der zuständigen Planungsorgane - verbindliche Feststellungen über die Zugehörigkeit von Grundstücken zur Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG zu machen, bedarf keiner weiteren Begründung. e) Ziffer 1 des Dispositivs erweist sich damit als unzulässig und ist in Bezug auf die Parzellen Nrn. x, y und z der Beschwerdeführerinnen antragsgemäss aufzuheben. Die Frage, ob die Feststellung nicht sogar nichtig ist (vgl. BGE 91 I 381; Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Basel/Frankfurt a. M. 1986, Nr. 40 V. 1, S. 242), muss bei diesem Ergebnis nicht abschliessend beantwortet werden.

266 Verwaltungsgericht 2001 61 Nutzungsplanung. - Beim Baulandbedarf gemäss Art. 15 lit. b RPG ist zwischen den Wohnzonen und den Misch- bzw. Gewerbe- und Industriezonen zu differenzieren (Erw. 3 d) Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 20. März 2001 in Sachen T.S. AG gegen Entscheid des Regierungsrats und Beschluss des Grossen Rats Aus den Erwägungen 2. d) Bauzonen dürfen im Übrigen nur Land umfassen, welches "voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird" (Art. 15 lit. b RPG). (...)

dd) Im Hinblick auf den Baulandbedarf gemäss Art. 15 lit. b RPG ist grundsätzlich zwischen den Wohnzonen und den Misch- bzw. Gewerbe- und Industriezonen, die eine gewerbliche Nutzung erlauben, zu differenzieren. Die konkreten raumplanerischen Interessen können für den Baulandbedarf auch einen differenzierten Bedarfsnachweis für jeden Bauzonentyp erfordern (vgl. Alexandre Flückiger und Alexander Ruch in: Heinz Aemissegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Kommentar zum RPG], Zürich 1999, Art. 15 N 83 mit Hinweisen). In den reinen Wohnzonen ist die gewerbliche Nutzung in der Regel, d.h. von nicht störenden (stillen) Gewerben abgesehen, ausgeschlossen. Die Gewerbebetriebe sind auf taugliches Gewerbeland angewiesen. Dafür kommt im vorliegenden Fall, wo eine reine Gewerbezone fehlt, neben der Industrie- und Dorfzone die Zone WG in Betracht. In der Dorfzone sind neben der Wohnnutzung, mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe (Läden, Gaststätten, Büros, handwerkliche Betriebe) sowie landwirtschaftliche Betriebe (§ 11 Abs. 1 BNO) zulässig; in der WG2 Wohnbauten und "mässig störendes Gewerbe" (§ 7 Abs. 1 BNO). Die BNO der Gemeinde H. definiert als mässig störend jene Betriebe mit

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.