

BGer 1A.211/1999 vom 27. September 2000

Bundesgericht, 2000-09-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.211_1999

FR: TF 1A.211/1999 du 27 septembre 2000

IT: TF 1A.211/1999 del 27 settembre 2000

Regeste

Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

a) Angefochten ist ein kantonaler letztinstanzlicher Entscheid über eine Bewilligung im Sinne von Art. 24 - 24d RPG (in der Fassung vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. September 2000). Dagegen kann gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG (in der Fassung vom 20. März 1998, in Kraft seit 1. September 2000) Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht geführt werden. b) Der Beschwerdeführer ist zwar nicht Anwohner der in Abänderung vom ursprünglich aufgelegten Projekt erstellten und von den kantonalen Behörden nachträglich bewilligten Teilstücke der Büelstrasse. Er macht jedoch geltend, die ursprüngliche Baubewilligung sei in ihrer Gesamtheit nichtig, so dass das Ausbauprojekt auch im Bereich seiner Liegenschaft KTN 266 materiell neu beurteilt werden müsse. Eine solche Neubeurteilung würde, so der Beschwerdeführer, dazu führen, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG (in der bis 31. August 2000 gültigen Fassung, nachstehend zitiert als aRPG) verneint und dem Vorhaben der Bauabschlag erteilt werden müsste. Angesichts dieser Umstände ist er durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 103 lit. a OG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, kann auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingetreten werden.

E. 2

a) Der Beschwerdeführer und das Bundesamt für Raumplanung sind der Auffassung, der Bauentscheid des Gemeinderats von Galgenen aus dem Jahre 1994 sei nichtig, da er ohne die notwendige Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde ergangen sei. Der Ausbau der Büelstrasse sei nie rechtsgültig bewilligt worden, so dass im vorliegenden Verfahren das gesamte Projekt auf seine materielle Rechtmässigkeit hin zu überprüfen sei. In materieller Hinsicht bemängelt der Beschwerdeführer, dass der Ausbau der Büelstrasse im Bereich seiner Parzelle KTN 266 einseitig zu seinen Lasten erfolgen soll bzw. - falls die Gemeinde das Vorhaben bereits realisiert hat - erfolgt ist. Während das im Jahre 1994 aufgelegte Projekt die Enteignung von 297 m² seines Grundstücks KTN 266 vorsehe, würden die talseitigen Parzellen beinahe überhaupt nicht belastet. b) Das vom Beschwerdeführer beanstandete Strassenstück im Bereich seiner Parzelle KTN 266 ist nicht Gegenstand der hier angefochtenen Baubewilligung. Diese betrifft vielmehr die Projektänderungen in den Bereichen Mosenstrasse und Achernstrasse, welche für den Beschwerdeführer mit keinen Nachteilen verbunden sind und von ihm auch nicht kritisiert werden. Anders als die neue Linienführung in den Bereichen Mosenstrasse und Achernstrasse, entstammt das Strassenprojekt im Bereich von Parzelle KTN 266 dem

Detailplan, wie er vom 13. Mai bis zum 3. Juni 1994 auf der Kanzlei der Gemeinde Galgenen zur Einsichtnahme aufgelegt hat. Die Auflage sowie die Möglichkeit, gegen das Projekt Einsprache zu erheben, sind im Amtsblatt publiziert worden. Der Beschwerdeführer hat von der Einsprachemöglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Die von den anderen Anstössern erhobenen Einsprachen sind, nachdem sich die Gemeinde mit ihnen hat einigen können, zurückgezogen worden. c) Aus dem Gesagten wird deutlich, dass der Strassenplan aus dem Jahre 1994 bzw. der darauf abgestützte Bauentscheid der Beschwerdegegnerin insoweit in Rechtskraft erwachsen ist, als er die nicht zu den hier angefochtenen Projektänderungen gehörenden Strassenstücke, d.h. die Strassenbereiche ausserhalb der Abschnitte Mosenstrasse und Achernstrasse, betrifft. Auf die Strassenführung im Bereich von KTN 266 kann daher nur zurückgekommen werden, wenn der Plan aus dem Jahre 1994 bzw. der darauf abgestützte Bauentscheid nichtig ist. d) Zwar ist dem Bundesamt für Raumplanung zuzustimmen, wenn es ausführt, es sei nicht klar ersichtlich, welcher Rechtsakt eine Verfügung darstellen könnte, die als Baubewilligung in Rechtskraft erwachsen wäre. Offenbar hat die Gemeinde Galgenen im Jahre 1994 weder einen förmlichen Baubewilligungsentscheid gefällt noch den aufgelegten Detailplan förmlich beschlossen. Da sämtliche Einsprachen zurückgezogen worden waren, gab es keine Einwände, die im Rahmen eines Bau- oder Planungsentscheids zu behandeln gewesen wären. Diesen Umstand hat die Gemeinde wohl zum Anlass genommen, von einem förmlichen Entscheid abzusehen. Ein solches Vorgehen weckt zwar Bedenken. Unter den hier vorliegenden Umständen macht es den Plan bzw. das darauf abgestützte, "konkludent" beschlossene bzw. bewilligte Projekt indessen nicht geradezu nichtig (vgl. zu den Nichtigkeitsvoraussetzungen nachstehend Erwägung 4a). Der Beschwerdeführer hatte sich zum Zeitpunkt, da die Gemeinde Galgenen das Detailprojekt hätte förmlich genehmigen müssen, seiner Rechtsschutzmöglichkeiten bereits begeben. Da er keine Einsprache erhoben hatte, wäre er nicht befugt gewesen, einen allfälligen Planbeschluss oder Baubewilligungsentscheid anzufechten. Das gleiche gilt für sämtliche der übrigen Anwohner, die entweder keine Einsprache erhoben oder aber ihr Rechtsmittel wieder zurückgezogen haben. Vor diesem Hintergrund stellt das Fehlen eines förmlichen Plangenehmigungsbeschlusses keinen derart schwerwiegenden Mangel dar, dass das Vorgehen des Gemeinderats deswegen als nichtig qualifiziert werden müsste. Immerhin hat die Stimmbürgerschaft der Gemeinde Galgenen den Ausbau der Büelstrasse zwischen der Mosenstrasse und dem Schulhaus Büel am 8. Mai 1994 bewilligt.

E. 3

Zu prüfen bleibt, ob der Strassenplan aus dem Jahre 1994 bzw. der entsprechende Bauentscheid insoweit nichtig ist, als er ohne Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde ergangen ist. a) Die hier umstrittene Strasse stellt eine baubewilligungspflichtige Anlage im Sinne von Art. 22 RPG dar. Da sie Land in der Landwirtschaftszone beansprucht, ohne dem Zweck dieser Zone zu entsprechen, bedarf sie entweder einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 aRPG bzw. Art. 24 - 24d RPG oder aber einer Grundlage in Form eines geänderten oder neu geschaffenen Nutzungsplans. In beiden Fällen ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde erforderlich (Art. 25 Abs. 2 aRPG/RPG bzw. Art. 26 Abs. 1 RPG). b) Im vorliegenden Fall ist das im Jahre 1994 aufgelegte Strassenprojekt nicht von einer kantonalen Behörde genehmigt worden. Das kantonale Amt für Raumplanung hat wohl mit Entscheid vom 19. November 1998 eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 Abs. 2 aRPG und § 74 Abs. 2 und 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 (PBG) erteilt. Zur Beurteilung

standen dabei aber nur die nachträglichen Projektänderungen in den Bereichen Mosenstrasse und Achernstrasse. Eine Neuauflage des gesamten Projekts erachtete das Amt für Raumplanung als nicht erforderlich, da es die Abweichungen im Vergleich zum Projekt von 1994 als geringfügig einstufte. Dementsprechend erteilte es die Ausnahmegewilligung lediglich "für das vorliegende Baugesuch", d.h. für die nachträglich zur Bewilligung unterbreiteten Projektänderungen (Ziff. 1 des Entscheiddispositivs).

E. 4

a) Nichtigkeit, d.h. absolute Unwirksamkeit einer Verfügung, wird nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur angenommen, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 122 I 97 E. 3a/aa S. 99, 118 Ia 336 E. 2a S. 340, 116 Ia 215 E. 2c S. 219). In Anwendung dieser Grundsätze hat das Bundesgericht etwa entschieden, dass die Veröffentlichung einer Zonenplan- und Baugesetzänderung im Anschlagkasten der Gemeinde nicht mit derart gewichtigen Mängeln behaftet ist, dass sie geradezu nichtig wäre (BGE 116 Ia 215). Umgekehrt hat es die Nichtigkeit in einem Fall bejaht, in dem eine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 aRPG durch eine kommunale Behörde erteilt worden war, ohne dass die Zustimmung der kantonalen Behörde vorgelegen hätte (BGE 111 Ib 213 E. 5 S. 219 ff.). Auf den zuletzt genannten Entscheid berufen sich der Beschwerdeführer und das Bundesamt für Raumplanung. b) Es trifft zu, dass im vorliegenden Fall keine förmliche Zustimmung einer kantonalen Behörde zum Ausbau der Büelstrasse vorliegt. Wie soeben erwähnt worden ist, hat das kantonale Amt für Raumplanung die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 Abs. 2 aRPG nur zu den nachträglichen Projektänderungen erteilt. Allerdings nahm es in seinen Erwägungen keine klare Abgrenzung zwischen dem Gesamtprojekt und den Planänderungen in den Bereichen Mosenstrasse und Achernstrasse vor. Vielmehr hielt es in allgemeiner Weise fest, der Ausbau der Büelstrasse bewirke im Vergleich zur alten Strasse keine wesentliche Mehrbelastung. Die Fahrbahnbreite habe sich nicht verändert, da die Ursache für die Verbreiterung der Strassenanlage um ca. einen Drittel allein im Bau des neuen Trottoirs liege. Der Ausbau der Strasse diene der Verkehrssicherheit (vgl. Ziff. 5 der Erwägungen). Obschon an sich nur die Planänderungen Gegenstand des Ausnahmegewilligungsverfahrens waren, hat sich das Amt für Raumplanung in seinen Erwägungen in der Sache auch mit dem Projekt als Ganzem befasst. Dabei ist es zum Schluss gelangt, die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 Abs. 2 aRPG seien erfüllt. Der vorliegende Sachverhalt ist demnach mit der Situation, wie sie in BGE 111 Ib 213 zu beurteilen war - in jenem Fall fehlte jegliche Stellungnahme einer kantonalen Behörde zum Bauvorhaben -, nicht vergleichbar. c) Weiteres kommt hinzu: Das Bundesgericht hat im soeben zitierten BGE 111 Ib 213 erwogen, ohne Zustimmung einer kantonalen Behörde könne eine kommunale Bewilligung im Sinne von Art. 24 aRPG von Bundesrechts wegen keine Wirkung entfalten. Die kommunale Bewilligung sei daher, falls Klarheit darüber bestehe, dass die kantonale Zustimmung auch nachträglich nicht erteilt werden könne, mit einem schwerwiegenden Mangel behaftet und somit nichtig. Nichtigkeit ist somit gemäss den wiedergegebenen Erwägungen nicht immer schon dann anzunehmen, wenn die Zustimmung der kantonalen Behörde zu einem zonenwidrigen Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone fehlt. Vorausgesetzt ist vielmehr auch, dass die Erteilung einer nachträglichen Bewilligung klar ausser Betracht fällt. Die materielle Rechtswidrigkeit der jeweiligen Baute oder Anlage ist somit Voraussetzung dafür, dass die ohne Zustimmung der kantonalen Behörde erteilte

Bauerlaubnis nichtig und damit in jeder Hinsicht unwirksam ist. Dabei muss über die materielle Rechtswidrigkeit "Klarheit" bestehen (vgl. BGE 111 Ib 213 E. 5b S. 220). Würde man anders entscheiden und bereits den Verfahrensfehler für die Annahme der Nichtigkeit genügen lassen, so wären, wie der Regierungsrat zutreffend festhält, im Kanton Schwyz sämtliche im Verfahren gemäss § 28 der Verordnung vom 2. April 1964 über den Bau und Unterhalt der Strassen bewilligten Gemeindestrassen, welche - ohne dem Zweck der Landwirtschaftszone zu entsprechen - Landwirtschaftsgebiet beanspruchen, als nichtig zu betrachten. Ein solcher Schluss wäre mit dem Gebot der Rechtssicherheit kaum zu vereinbaren. d) Im vorliegenden Fall besteht keine Klarheit darüber, dass die kantonale Zustimmung zu dem vom Gemeinderat beschlossenen Detailprojekt nicht nachträglich erteilt werden könnte. Wie bereits ausgeführt worden ist, hat sich das kantonale Amt für Raumplanung zumindest sinngemäss bereits positiv zum Gesamtausbau der Büelstrasse geäussert. Seine diesbezüglichen Erwägungen leuchten ein und können jedenfalls nicht als klar fehlerhaft bezeichnet werden. In der Tat handelt es sich beim strittigen Strassenprojekt in erster Linie um die Sanierung einer bereits bestehenden Strasse. Zwar trifft es zu, dass die neue Anlage um ca. einen Viertel bis einen Drittel breiter ist als die alte Strasse. Die Verbreiterung betrifft jedoch nicht die Fahrbahn. Diese weist die gleiche Masse auf wie die alte Strasse (vgl. den Übersichtsplan "Vergleich Linienführungen" vom 16. Oktober 1998 im Massstab 1:500). Vielmehr ist die Vergrösserung der Anlage allein auf den Bau des Trottoirs zurückzuführen. Dazu kommt, dass auch die Linienführung kaum eine Änderung erfahren hat. Sie folgt vielmehr weitestgehend dem bisherigen Strassenverlauf und weicht nur an wenigen Stellen geringfügig davon ab. Vor diesem Hintergrund ist die Auffassung des Amtes für Raumplanung, wonach der Ausbau der Büelstrasse als teilweise Änderung im Sinne von Art. 24 Abs. 2 aRPG und § 74 Abs. 2 und 3 PBG qualifiziert werden könne, nicht zu beanstanden. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang die Auffassung der kantonalen Behörden vertretbar, wonach bei der hier zu beurteilenden Büelstrasse der Bau eines Trottoirs sowie der Einbau eines neuen Belags nicht mit derart bedeutenden Auswirkungen auf die Nutzungsordnung verbunden sind, dass sie nur nach der vorherigen Schaffung eines entsprechenden Nutzungsplans hätten bewilligt werden können. Dieser Schluss hält der Überprüfung auch deshalb stand, weil der von der Gemeinde beschlossene Strassenplan zwar nicht die bundesrechtlichen Anforderungen an eine Nutzungsplanung erfüllt - es fehlen die von Art. 24 aRPG geforderte umfassende Interessenabwägung sowie die Mitwirkung und Zustimmung der Bevölkerung -, aber doch immerhin öffentlich aufgelegt hat. Eine Anfechtung bzw. ein Weiterzug an die kantonalen Rechtsmittelbehörden wäre daher möglich gewesen und hätte auch dem Beschwerdeführer offen gestanden. Zudem hat die Stimmbürgerschaft von Galgenen den Ausbau der Büelstrasse im Rahmen des Finanzierungsbeschlusses gutgeheissen, so dass auch der Mangel an demokratischer Abstützung des Plans relativiert werden muss. e) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der im Jahre 1994 beschlossene Strassenplan zwar in formeller Hinsicht Mängel aufweist; in der Sache kann er jedoch nicht als "klar nicht genehmigungsfähig" bezeichnet werden. Damit sind die Voraussetzungen für die behauptete Nichtigkeit des Plans nicht erfüllt.

E. 5

a) Da die Nichtigkeitsvoraussetzungen nicht gegeben sind, hätte der Beschwerdeführer allfällige weitere Mängel im Rahmen des Anfechtungsverfahrens rügen müssen. Auf den von ihm erhobenen Vorwurf des Verstosses gegen das Koordinationsprinzip ist daher, ebenso wie auf die weiteren noch nicht erörterten Rügen, nicht weiter einzugehen. b) Ebenfalls

nicht zu prüfen ist, ob der zwar mangelhafte, aber rechtskräftig beschlossene Strassenplan eine genügende Grundlage für die Enteignung des vom Beschwerdeführer beanspruchten Landstreifens darstellt. Hierüber wäre, sofern dies nicht bereits geschehen ist, im Enteignungsverfahren zu befinden.

E. 6

Bei diesem Prozessausgang hat der Beschwerdeführer die bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde darf obsiegenden Behörden oder mit öffentlichrechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden. Es besteht kein Anlass, im vorliegenden Fall von dieser Regel abzuweichen, weshalb keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

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