

BGer 1C 276/2009 vom 26. Juli 2010

Bundesgericht, 2010-07-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_276_2009

FR: TF 1C 276/2009 du 26 juillet 2010

IT: TF 1C 276/2009 del 26 luglio 2010

Regeste

Abbaubetrieb im Steinbruch Carlag | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein Entscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Ihm liegt ein Beschwerdeverfahren über die baurechtliche Zulässigkeit der Weiterführung der Abbautätigkeit im Steinbruch Carlag und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit zugrunde. Das Bundesgerichtsgesetz enthält auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts keinen Ausschlussgrund von der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 lit. a und Art. 83 BGG ; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251; 409 E. 1.1 S. 411).

E. 1.2

Mit dem angefochtenen Entscheid wurde die Pflicht zur Einstellung des Gesteinsabbaus kantonal letztinstanzlich abschliessend verneint. Dieser Entscheid ist ein Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG . Er schliesst das mit dem Gesuch der Beschwerdeführerin vom 6. März 2008 eingeleitete Verfahren betreffend Betriebseinstellung ab. Daran ändert nichts, dass das Verfahren über die Zonenplanänderung, welche die Weiterführung des Gesteinsabbaus zum Gegenstand hat, bei den zuständigen kantonalen Behörden noch hängig ist. In jenem Verfahren sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Neuordnung der Abbautätigkeit für die Zukunft geschaffen werden, während das vorliegende Verfahren die Zulässigkeit der Abbautätigkeit ohne gültige Abbaubewilligung betrifft.

E. 1.3.1

Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (vgl. Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 S. 4236). Die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 lit. b und lit. c BGG hängen eng zusammen. Insgesamt kann insoweit an die Grundsätze, die zur

Legitimationspraxis bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 103 lit. a OG entwickelt worden sind, angeknüpft werden (BGE 133 II 400 E. 2.2 S. 404 f. mit Hinweisen). Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Will ein Nachbar eine Baubewilligung anfechten oder eine bewilligungspflichtige Tätigkeit einstellen lassen, muss er glaubhaft darlegen, dass er die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 BGG erfüllt (BGE 133 II 249 E. 1.3.1 S. 252). Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht ohne Weiteres ersichtlich ist, dass die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind (BGE 133 II 249 E. 1.1 S. 251). Bei der Beurteilung der Beschwerdelegitimation ist eine Würdigung aller rechtlich erheblichen Sachverhaltselemente vorzunehmen. Eine besondere Betroffenheit wird vor allem in Fällen bejaht, in welchen von einer Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen auf das Nachbargrundstück ausgehen (BGE 121 II 171 E. 2b S. 174; 120 Ib 379 E. 4c S. 387) oder die Anlage einen besonderen Gefahrenherd darstellt und die Anwohner einem besonderen Risiko ausgesetzt werden (BGE 120 Ib 379 E. 4d S. 388; vgl. zum Ganzen zur Publikation bestimmtes Urteil 1C_212/2009 vom 2. Juni 2010 E. 2).

E. 1.3.2

Die Beschwerdeführerin hat als Gesuchstellerin und Beschwerdeführerin an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Ihre Beschwerdeberechtigung als Nachbarin war im kantonalen Verfahren nicht umstritten und wurde vom Verwaltungsgericht stillschweigend bejaht. Im bundesgerichtlichen Verfahren beruft sich die Beschwerdeführerin darauf, dass ihr Wohnhaus ca. 200 m vom Steinbruch und 30-40 m von der Zufahrtsstrasse mit dem Lastwagenverkehr zum Steinbruch entfernt liege. Zudem ergebe sich ihre Beschwerdelegitimation aus der Nähe zu den Sprengungen im Steinbruch, deren Lärm-, Stein- und Staubemissionen sich auf das gesamte Tal auswirkten. Auch seien wegen der Sprengungen bereits kleine bis mittelgrosse Steine in die umliegenden Gärten geflogen, wodurch eine besondere Gefährdung bestehe. Diese unbestrittenen Umstände sind geeignet, die besondere Beziehungsnähe der Beschwerdeführerin zum Steinbruch zu begründen. Der praktische Nutzen an der Beschwerdeführung besteht darin, dass bei einer Einstellung des Gesteinsabbaus die Beeinträchtigungen durch die beschriebenen Immissionen und Gefährdungen wegfallen.

E. 1.4

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehältlich genügend begründeter Rügen (Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 42 Abs. 2 BGG) einzutreten.

E. 2

Nicht umstritten ist, dass die beanstandete Abbautätigkeit der Ausnahmbewilligungspflicht gemäss Art. 24 RPG (SR 700) unterliegt. Weiter ergibt sich aus den Akten, dass die Gemeinde im Hinblick auf die Regelung des künftigen Gesteinsabbaus einen projektbezogenen Nutzungsplan erliess, der jedoch noch nicht rechtskräftig ist. Das Verwaltungsgericht hat auf Beschwerde der Y. _____ AG hin in Dispositiv-Ziff. 4 des angefochtenen Urteils entschieden, dass das Gesuch für das Bauen ausserhalb der Bauzone erst nach Rechtskraft des Nutzungsplanungsverfahrens gestellt werden müsse. Dieser Teil des angefochtenen Entscheids wird von der Beschwerdeführerin nicht kritisiert. Sie verlangt entsprechend ihrem Gesuch vom 6. März 2008 an die Gemeinde lediglich, dass die Abbautätigkeit eingestellt werde, weil dafür keine Baubewilligung vorliege. Aus den

Erwägungen des angefochtenen Entscheids ergibt sich, dass der Abbaubetrieb seit 2004 intensiviert wurde und dafür nie eine baurechtliche Bewilligung beantragt bzw. erteilt wurde.

E. 2.1

Zur Diskussion steht hier somit die Aufgabe der nicht bewilligten Abbautätigkeit im Steinbruch und nicht die Wiederherstellung des ursprünglichen rechtmässigen Zustands. Die Beschwerdeführerin verlangt denn auch nicht mehr als die Einstellung des Gesteinsabbaus. Sie beruft sich auf Art. 60 Abs. 4 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO; BR 801.110), wonach die Baubehörde die Einstellung der Bauarbeiten verfügt und die Bauherrschaft zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs auffordert, wenn ein Bauvorhaben ohne Bewilligung in Angriff genommen wird. Diese Bestimmung wird nach den Ausführungen in der Beschwerde verletzt, wenn der Betreiberin des Steinbruchs ohne die erforderliche baurechtliche Bewilligung weiterhin erlaubt werde, Stein abzubauen. Der angefochtene Entscheid sei mit dem Willkürverbot (Art. 9 BV) nicht vereinbar.

E. 2.2

Das Verwaltungsgericht führt im angefochtenen Urteil aus, eine Verpflichtung zur Einstellung sämtlicher Abbautätigkeiten im Steinbruch hätte für die Betreiberin irreversible Nachteile zur Folge. Wohl könnte sie den Stein auch erst nach Rechtskraft einer baurechtlichen Bewilligung abbauen, indessen bewirke ein Abbaustopp eine zumindest mehrmonatige Betriebseinstellung. Dagegen seien die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Gründe weniger gewichtig. Massive Veränderungen der Natur seien aufgrund der Aktenlage und auch nach den Erkenntnissen des kantonalen Behörden nicht ersichtlich. Insbesondere sei nicht nachvollziehbar, weshalb der Weiterbetrieb des bereits langjährig bearbeiteten Steinbruchs, dessen projektbezogene Nutzungsplanung vor dem Abschluss stehe, gerade jetzt zu irreversiblen Nachteilen für die Beschwerdeführerin führen solle. Der Weiterbetrieb sei zudem auch ohne Ortsplanungsrevision - aber natürlich aufgrund einer neuen Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone, welche praktisch die gleichen Vorgaben einhalten müsste, wie die aufgrund der Ortsplanungsrevision zu erteilende - möglich. Die Gemeinde habe im Übrigen in Ziff. 2 des Dispositivs vorsorgliche Massnahmen verfügt, die bei entsprechender Umsetzung sicherstellten, dass der Betrieb des Steinbruchs bis zum Abschluss des Bewilligungsverfahrens umweltgerecht erfolge. Eine sofortige Betriebseinstellung wäre somit unverhältnismässig. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gehe dem von der Beschwerdeführerin angerufenen Art. 60 Abs. 4 KRVO vor. Erweise sich nämlich eine sofortige Baueinstellung als unverhältnismässig, sei es verfassungsrechtlich nicht haltbar, sie anzuordnen.

E. 2.3

Wie in E. 2.1 hiervor erwähnt, geht es vorliegend nicht um die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bei materiell und formell rechtswidrigen Bauten, sondern um die Einstellung des seit Jahren ohne Baubewilligung betriebenen Gesteinsabbaus. Die vom Verwaltungsgericht angewendeten Grundsätze über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands können dabei lediglich sinngemäss mitberücksichtigt werden. Dazu gehören namentlich die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens. So kann der Abbruch einer widerrechtlichen Baute oder Anlage unterbleiben,

wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder der Abbruch nicht im öffentlichen Interesse liegt, ebenso, wenn die Bauherrschaft in gutem Glauben angenommen hat, sie sei zur Bauausführung ermächtigt, und der Beibehaltung des ungesetzlichen Zustands nicht schwerwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (BGE 132 II 21 E. 6 S. 35; 111 Ib 213 E. 6 S. 221 mit Hinweisen).

E. 2.3.1

Im vorliegenden Fall steht unbestritten eine materiell und formell baurechtswidrige Abbautätigkeit zur Diskussion. Der Gesteinsabbau beruht nicht auf einer rechtskräftigen Nutzungsplanung. Er wurde nie baurechtlich bewilligt und er kann in Ermangelung eines entsprechenden Gesuchs auch nicht bewilligt werden. Es ist somit unter Berücksichtigung der Grundsätze von Treu und Glauben und der Verhältnismässigkeit zu prüfen, ob die Vorinstanz auf die Einstellung der Abbautätigkeit verzichten durfte. Die ohne baurechtliche Bewilligung tätige Betreiberin des Steinbruchs muss in Kauf nehmen, dass aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung, dem Interesse an der Herstellung des gesetzmässigen Zustands, d.h. hier an der Einstellung der Abbautätigkeit erhöhtes Gewicht beigelegt wird und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigt werden (vgl. in Bezug auf die Herstellung des gesetzmässigen Zustands BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 39 f.; 123 II 248 E. 4a S. 255; 111 Ib 213 E. 6b S. 224).

E. 2.3.2

Bei der Anordnung der Einstellung der baurechtswidrigen Tätigkeit kommt den öffentlichen Interessen an einem ordnungsgemässen Vollzug des Raumplanungs- und des Umweltrechts ein massgebendes Gewicht zu. Zu den äusserst gewichtigen öffentlichen Interessen gehört neben der Einhaltung der baurechtlichen Ordnung die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet (BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 40 mit Hinweis; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 14 Rz. 7). Die Vorinstanz hält eine Einstellung des Gesteinsabbaus für unverhältnismässig, weil ein solcher Abbaustopp eine zumindest mehrmonatige Betriebseinstellung zur Folge hätte. Die möglichen Folgen einer solchen Betriebseinstellung - fehlende Einnahmen, Entlassungen etc. - könnten auch nach der Wiederaufnahme der Abbautätigkeit nach zumindest mehrmonatiger Pause nicht rückgängig gemacht werden. Die Beschwerdeführerin habe hingegen keine irreversiblen Nachteile zu befürchten, und die Gemeinde habe mit vorsorglichen Massnahmen die negativen Auswirkungen für die Nachbarschaft gemildert.

E. 2.3.3

Das Verwaltungsgericht nennt zur Begründung des Verzichts auf den Abbaustopp im Wesentlichen private betriebswirtschaftliche Interessen der Betreiberin des Steinbruchs. Solche Gesichtspunkte können im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit von Massnahmen zur Beendigung baurechtswidriger Zustände nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die mit der Betriebseinstellung verbundenen Nachteile sind den öffentlichen Interessen gegenüber zu stellen, welche für die Herstellung des rechtmässigen Zustands sprechen. So erweist sich ein Wiederherstellungsbefehl dann als unverhältnismässig, wenn die Abweichung vom Gesetz gering ist und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch die Wiederherstellung entstünde, nicht zu rechtfertigen vermögen. Der von der Beschwerdegegnerin ausserhalb der Bauzone ohne die erforderlichen Bewilligungen vorgenommene Gesteinsabbau stellt eine schwerwiegende

Verletzung des Grundsatzes der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet dar. Es handelt es sich dabei um ein grundlegendes Prinzip des Raumplanungsrechts. Die Abweichung vom Gesetz kann keineswegs als geringfügig eingestuft werden. Für den zurzeit ohne baurechtliche Bewilligung stattfindenden Gesteinsabbau halten die zuständigen Behörden eine Nutzungsplanänderung für erforderlich (vgl. BGE 123 II 88 E. 2a S. 93 f.). Das öffentliche Interesse an einem ordentlichen Vollzug des Bau-, Planungs- und Umweltrechts durch die Kantone und den Bund ist gebührend zu berücksichtigen. Das Verwaltungsgericht hat diesen gewichtigen öffentlichen Interessen im angefochtenen Entscheid offensichtlich zu wenig Rechnung getragen und die mit der Einstellung des Gesteinsabbaus für die Betreiberin verbundenen Nachteile zu stark gewichtet. Daran ändern auch die Ausführungen der Vorinstanz und der privaten Beschwerdegegnerin im bundesgerichtlichen Verfahren nichts. Letztere nutzte den Steinbruch seit Jahrzehnten ohne die erforderliche baurechtliche Bewilligung und intensivierte den Abbau seit 2004 gar noch. Sie zog aus dieser Situation wirtschaftliche Vorteile, ohne die rechtlichen Vorgaben einzuhalten, die sich aus der Baubewilligungspflicht ergeben. Eine Beendigung dieser jahrelangen ungerechtfertigten Privilegierung ist ihr zuzumuten. Es steht ihr frei, umgehend die baurechtliche Bewilligung der Abbautätigkeit zu beantragen. Das Raumplanungsrecht des Bundes kann nur ordnungsgemäss vollzogen werden, wenn in Fällen wie dem vorliegenden die Einstellung der nicht bewilligten Tätigkeit angeordnet wird.

E. 2.4

Es ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen ist und die Ziff. 1 bis 3 des angefochtenen Entscheids aufzuheben sind. In Anwendung von Art. 107 Abs. 2 BGG ist gestützt auf Art. 24 RPG i.V.m. Art. 61 KRVO die Einstellung der Abbautätigkeit anzuordnen. Dafür erscheint eine Frist bis Ende Oktober 2010 als angemessen.

E. 3

Dem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten der unterliegenden privaten Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Diese hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche und das kantonale Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 und 5 BGG).

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