

BGer 1C 334/2011 vom 5. Januar 2012

Bundesgericht, 2012-01-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_334_2011

FR: TF 1C 334/2011 du 5 janvier 2012

IT: TF 1C 334/2011 del 5 gennaio 2012

Regeste

Gesuch betreffend Änderung Grundordnung | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene, kantonale letztinstanzliche Entscheid des Verwaltungsgerichts verneint einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf Einzonung ihres Grundstücks. Insofern liegt ein Endentscheid in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor, der grundsätzlich mit Beschwerde ans Bundesgericht angefochten werden kann (Art. 82 ff. BGG). Ob tatsächlich ein Anspruch auf Änderung oder Überprüfung der Zonenordnung besteht, ist eine materiell-rechtliche Frage. Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin der Liegenschaft, deren Einzonung umstritten ist, zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten. Die Verletzung von Grundrechten - einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht - wird vom Bundesgericht nicht von Amtes wegen geprüft, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Für derartige Rügen gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Ob diese Anforderungen erfüllt sind, ist für jede Rüge gesondert zu prüfen.

E. 2

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Überprüfung der geltenden Nutzungsordnung aus Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 47 Abs. 2 KRG ableiten könne: Zwar gehe die Einstufung des Gebiets Buorcha in das "Übrige Gemeindegebiet" auf das Jahr 1983 zurück; sie sei aber erst im Jahr 2005 von der Regierung im Zuge der Gesamtrevision der Ortsplanung Scuol überprüft und bis auf Weiteres bestätigt worden; seither hätten sich die tatsächlichen Verhältnisse nicht beträchtlich geändert. Dies wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten.

E. 2.1

Die Gemeinde ist der Auffassung, sofern kein formeller Anspruch auf Einleitung eines Abänderungsverfahrens vorliege, dürfe nicht materiell geprüft werden, ob und aus welchen Gründen ein bestimmtes Grundstück welcher Zone zugewiesen werden müsste. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit konkreten Einzonungsansprüchen könne nur im Rahmen eines Planungsverfahrens erfolgen, da ansonsten sowohl die Regierung als Genehmigungsinstanz als auch der Souverän von der Beurteilung der erhobenen Ansprüche ausgeschlossen werde. Die Diskussion um die Einzonung der Parzelle Nr. 600 hätte daher im Genehmigungsverfahren für die Gesamtrevisionen der Ortsplanung Scuol von 1983 oder 2004 geführt werden müssen. Es sei unzulässig, derartige Ansprüche nachträglich, nach

Abschluss der Zonenplanrevision, zu erheben.

E. 2.2

Die Beschwerdegegnerin wendet dagegen ein, Art. 21 Abs. 2 RPG bilde nicht die einzige Grundlage für eine Änderung der Grundordnung; vielmehr könne auch der Vertrauensschutz zu einem Einzonungsgebot führen. Sie verweist auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die geringfügige Zonenanpassungen und -erweiterungen auch nach einer erst vor kurzem erfolgten Gesamtüberprüfung der Nutzungsplanung zulasse, sofern diese die bestehende Zonenplanung nur in untergeordneten Punkten ergänze und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheine (BGE 124 II 391 E. 4b S. 396 mit Hinweis).

E. 2.3

Grundsätzlich ist der Gemeinde zuzustimmen, dass Einzonungsbegehren im Rahmen der Verfahren auf Gesamt- oder Teilrevision der Ortsplanung geltend zu machen sind, um eine umfassende Interessenabwägung unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung zu gewährleisten. Wird dies unterlassen und ein Einzonungsbegehren erst nachträglich und isoliert geltend gemacht, kann die begehrte Anpassung grundsätzlich ohne materielle Prüfung mit Hinweis auf die Verbindlichkeit der Zonenplanung bei unveränderten Verhältnissen (Art. 21 RPG) abgewiesen werden. Im vorliegenden Fall besteht allerdings die Besonderheit, dass die Gesamtrevision der Ortsplanung Scuol vom 28. November 2004 die Zuweisung des Gebiets Buorcha in eine Wohnzone vorsah, weshalb die Beschwerdeführerin damals keine Veranlassung hatte, diese Planung anzufechten. Diese Zonenzuweisung wurde von der Regierung am 20. Dezember 2005 nicht definitiv abgelehnt; vielmehr wurde das Genehmigungsverfahren sistiert, um der Gemeinde die Möglichkeit zu geben, die fehlenden Einzonungsvoraussetzungen nachträglich beizubringen. Unter diesen Umständen durfte die Beschwerdeführerin mit der Geltendmachung ihres Einzonungsbegehrens abwarten, bis feststand, dass das Genehmigungsverfahren nicht wieder aufgenommen werden würde.

E. 2.4

Fraglich ist allerdings, ob sie ihr Anliegen nicht mit Planungsbeschwerde gegen die Teilrevision der Ortsplanung vom 12. Dezember 2010 hätte geltend machen müssen. Damals wurde an Stelle des ursprünglich vorgesehenen Gebiets Buorcha das Gebiet Spinatscha einer Bauzone mit 100 % Hauptwohnungsanteil zugewiesen, weil die betroffenen Grundeigentümer bereit gewesen waren, einen Kaufrechtsvertrag mit der Gemeinde abzuschliessen und einen maximalen Kaufpreis von Fr. 200.-- pro m² festzulegen. Da die Beschwerdeführerin diese Teilrevision nicht angefochten hat, kann sie im vorliegenden Verfahren nicht geltend machen, die Auswahl von Spinatscha (an Stelle von Buorcha) als Bauland für Einheimische beruhe auf einer rechtswidrigen Bedingung und sei daher willkürlich. Im Folgenden ist daher nur zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin einen Anspruch darauf hat, dass ihre Parzelle zusätzlich (und nicht an Stelle) der bereits in Spinatscha neu einzonzten Parzellen einer Bauzone zugewiesen wird.

E. 2.5

Entgegen der Befürchtung der Gemeinde werden mit dieser Prüfung die Zuständigkeiten der Stimmberechtigten und der Regierung als Genehmigungsbehörde nicht angetastet: Selbst wenn die Beschwerde gutgeheissen und die Gemeinde antragsgemäss verpflichtet würde, das Verfahren für die Einzonung der Parzelle Nr. 600 in die Wohnzone W3

einzuweisen, müsste das ordentliche Verfahren der Nutzungsplanung eingehalten werden. Die Einzonung könnte daher von den Stimmberechtigten weiterhin abgelehnt bzw. von der Regierung aus höherrangigen Interessen nicht genehmigt werden, allerdings mit der Konsequenz einer Entschädigung wegen materieller Enteignung.

E. 3

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Parzelle der Beschwerdeführerin nicht im weitgehend überbauten Gebiet i.S.v. Art. 15 lit. a RPG liege: Das Gebiet Buorcha befinde sich in peripherer Lage am äussersten südwestlichen Rand des Siedlungsgebiets von Scuol und werde durch die Via da la Staziun und die Via da Sviamaint von anderen Gebieten räumlich abgetrennt. Die Parzelle Nr. 600 befinde sich ganz im Süden des Gebiets Buorcha und grenze im Norden an die ebenfalls nicht überbauten Parzellen Nr. 604 - 606 an. Im Süden folge eine grosse, nicht überbaute Landwirtschaftszone (Cuttüraplana). Unter diesen Umständen sei die Parzelle Nr. 600 nicht dem geschlossenen Siedlungsbereich zuzuordnen und auch nicht als Baulücke zu qualifizieren. Diese Ausführungen werden von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet. Streitig ist dagegen, ob die Beschwerdeführerin aus Gründen des Vertrauensschutzes die Einzonung ihrer Parzelle verlangen kann.

E. 3.1

Das Verwaltungsgericht verneinte dies. Die Gemeinde habe zweimal versucht, das Gebiet Buorcha einzuzonen, was jedoch von der Regierung nicht genehmigt worden sei. Die Beschwerdeführerin habe nie versucht, die für die Einzonung notwendigen Voraussetzungen zu veranlassen, z.B. durch Erarbeitung eines Gestaltungs- und Erschliessungskonzepts. Im Jahr 2008 und 2010 habe die Gemeinde versucht, Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung bereitzustellen und hierfür im Gebiet Buorcha eine Wohnzone W3 mit 100 % Erstwohnungsanteil zu schaffen. Dies sei jedoch an der ablehnenden Haltung der Beschwerdeführerin und weiterer Grundeigentümer gescheitert, die den Abschluss eines Kaufrechtsvertrags zu einem maximalen Preis von Fr. 200.-- pro m² abgelehnt hätten. Dies wäre jedoch notwendig gewesen, um die Verfügbarkeit des Landes für den Zonenzweck gemäss Art. 19 Abs. 2 KRG und KRIP 2000 sicherzustellen, da sich Ortsansässige ansonsten den Kauf nicht leisten könnten.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach sich auch ohne konkrete Zusicherungen, aufgrund der Vorgeschichte einer Planung, die begründete Erwartung einer Einweisung von Land in die Bauzone ergeben könne (BGE 118 Ia 151 E. 5a S. 159; 115 Ia 350 E. 3f/cc S. 354 ff., 358 E. 3f/dd S. 361 f.). Dies sei vorliegend der Fall. Die Gemeinde habe seit 28 Jahren das Ziel verfolgt, das Gebiet Buorcha der Bauzone zuzuführen und dieses Vorhaben mehrmals von den Stimmbürgern absegnen lassen. Stattdessen sei 1983 eine Auszonung erfolgt. Die Beschwerdeführerin habe damals nur deshalb keine Entschädigung verlangt, weil sie darauf vertraut habe, die Planung würde in Kürze überarbeitet und dann genehmigt werden. Allein schon aus diesem Grund habe sie einen Anspruch auf Wiedereinzonung. Die Gemeinde habe die Aufträge der Regierung 1983 und 1987, die notwendigen Schritte für die Bereinigung der zur Überarbeitung zurückgewiesenen Bauzonen möglichst rasch an die Hand zu nehmen, jahrelang nicht erfüllt und erst 2004 einen neuen Versuch unternommen, die Parzelle (diesmal mit 60 % Erstwohnungsanteil) einzuzonen. Erneut habe jedoch die Gemeinde ihre "Hausaufgaben" nicht gemacht (fehlendes Gestaltungs- und Erschliessungskonzept,

fehlender Nachweis der Verfügbarkeit des Baulandes), weshalb das Genehmigungsverfahren sistiert worden sei. Dass die Einzonung nicht gelungen sei, sei einzig der Gemeinde zuzuschreiben; es sei nicht Aufgabe der Grundeigentümer gewesen, die Planungsmittel zu vervollständigen. Im Übrigen seien die Grundeigentümer von der Gemeinde auch nie aufgefordert worden, ein Gestaltungs- und Erschliessungskonzept zu erstellen. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Verknüpfung der Einzonung mit dem Abschluss eines Kaufrechtsvertrags und der Festsetzung eines Maximalpreises sei unzulässig und missbräuchlich; es handle sich um einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie, für den keine gesetzliche Grundlage bestehe und der überdies unverhältnismässig sei.

E. 3.3

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob die Parzelle der Beschwerdeführerin 1983 ausgezont wurde und ob sich daraus ein Anspruch auf Wiedereinzonung ergibt (E. 4). Anschliessend ist zu prüfen, ob besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes vorliegen, die ausnahmsweise einen Anspruch auf Einzonung begründen (E. 5).

E. 4

Die Gemeinde Scuol legt in ihrer Vernehmlassung dar, dass mit der Totalrevision der Ortsplanung Scuol von 1983 erstmals eine RPG-konforme Nutzungsordnung geschaffen wurde. Dies wird von der Beschwerdeführerin nicht (substanziert) bestritten. Wird eine Liegenschaft bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, keiner Bauzone zugewiesen, so liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine sog. Nichteinzonung vor, und zwar auch dann, wenn die in Frage stehende Fläche nach dem früheren Recht überbaut werden konnte (BGE 131 II 728 E. 2.3 S. 731 f. mit Hinweisen). Nichteinzonungen lösen grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus (vgl. BGE 132 II 218 E. 2.2 S. 220 f.; 125 II 431 E. 3b S. 433; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin macht keine besonderen Umstände geltend, die 1983 ein Einzonungsgebot bzw. eine Entschädigungspflicht begründet hätten (zu den Fallgruppen vgl. BGE 132 II 218 E. 2.2 und 2.3 S. 220 ff.); solche Umstände sind auch nicht ersichtlich. Stand der Beschwerdeführerin somit 1983 weder ein Anspruch auf Zuweisung ihrer Parzelle in eine Bauzone noch auf eine Enteignungsentschädigung zu, kann sie aus der damaligen Zonenplanrevision bzw. ihrem "Verzicht" auf die Geltendmachung einer Enteignungsentschädigung keinen Anspruch auf "Wiedereinzonung" ihrer Parzelle ableiten.

E. 5

Nach der Rechtsprechung kann der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung ein solches Gewicht zukommen, dass sich daraus die begründete Erwartung der Einweisung von Land in eine Bauzone ergibt (BGE 132 II 218 E. 6.1 S. 228 mit Hinweisen).

E. 5.1

Namentlich die Erschliessungsplanung oder durchgeführte Baulandumlegungen können das Vertrauen erwecken, davon erfasstes Land werde der Bauzone zugewiesen (vgl. BGE 132 II 218 E. 6.1 S. 228 f. mit Hinweisen). Dagegen hat das Bundesgericht entschieden, dass sich aus dem Abstimmungsverhalten des Gemeinderats (einstimmige Annahme einer Teilrevision der Orts- und Zonenordnung) und der Haltung des Stadtrats (engagierte Verteidigung der Teilrevision im Rechtsmittelverfahren) allein kein schutzwürdiges Vertrauen herleiten lasse (Urteil 1C_120/2010 vom 9. Juni 2010 E. 4.3 u. 4.4). Auch im

vorliegenden Fall kann daher aus dem Umstand allein, dass die Gemeindebehörden und Stimmberechtigten Scuols 1983 und 2004 die Einzonung des Gebiets Buorcha befürworteten, kein Anspruch auf Einzonung abgeleitet. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, im Vertrauen auf diese Planung auf die Geltendmachung einer Enteignungsentschädigung verzichtet zu haben, ist dies nach dem oben (E. 4) Gesagten unbeachtlich.

E. 5.2

Zu prüfen ist weiter, ob die Gemeinde aufgrund der Rückweisungs- bzw. Sistierungsentscheide der Regierung verpflichtet gewesen wäre, die Voraussetzungen für die Einzonung der Parzelle Nr. 600 zu schaffen, namentlich durch Erlass einer Gestaltungs- und Erschliessungsplanung, und ob sich daraus ein Vertrauenstatbestand für die Beschwerdeführerin ergibt.

E. 5.2.1

In ihrem Genehmigungsentscheid vom 11. Juli 1983 zur Gesamtrevision der Ortsplanung 1983 beanstandete die Regierung die offensichtlich überdimensionierte Bauzone der Gemeinde, die Art. 15 RPG widerspreche (S. 7). Die Rückweisung von Teilflächen zur Überarbeitung erfolgte, um eine Reduktion des Bauzonenumfangs vorzunehmen (E. 2.3 S. 12). Hinsichtlich des Sektors I, in der sich die Parzelle der Beschwerdeführerin befand, wurde die Gemeinde angewiesen, die Bauzone massiv zu reduzieren und im Rahmen eines generellen Gestaltungs- und Erschliessungsplans darzustellen, auf welche Flächen sich eine allfällige Überbauung zu konzentrieren habe (E. 2.3.1 S. 12 f.). Es lag somit im Ermessen der Gemeinde, welche Parzellen im Sektor I sie der Bauzone zuweisen wollte. Eine Verpflichtung, die Einzonungsvoraussetzungen für das Gebiet Buorcha bzw. die Parzelle der Beschwerdeführerin zu schaffen, lässt sich dem Genehmigungsentscheid nicht entnehmen.

E. 5.2.2

Nichts anderes ergibt sich aus dem Genehmigungsentscheid vom 13. Juli 1987 zur Teilrevision der Ortsplanung 1986: Die Regierung hielt einleitend fest, dass die ausgeschiedenen Baulandreserven den Bedarf der nächsten 15 Jahre noch immer erheblich überstiegen (Ziff 2.1 S. 3 unten); eine Reduktion der Bauzonen komme in erster Linie dort in Frage, wo es sich um Neueinzonungen handle sowie bei gut geeigneten Landwirtschaftsflächen, die noch nicht oder nur teilweise erschlossen seien, wie z.B. in Cuttüraplana (S. 4). Insofern ist die Anweisung an die Gemeinde, die Anpassung im Gebiet Cuttüraplana speditiv vorzunehmen (S. 8 und S. 15), nicht als Verpflichtung zur Schaffung der Einzonungsvoraussetzungen für das gesamte Gebiet bzw. für das Teilgebiet Buorcha zu verstehen, sondern lediglich als Aufforderung, die Grundordnung im Gebiet Cuttüraplana/Buorcha raschstmöglichst zu bereinigen (so auch die Formulierung in Disp.-Ziff. 7). Dies umfasst die Möglichkeit, es ganz oder teilweise einer Nichtbauzone zuzuweisen.

E. 5.2.3

Im Genehmigungsentscheid vom 20. Dezember 2005 hielt die Regierung die im Zonenplan 2004 ausgeschiedenen Wohnbaureserven von rund 11-12 ha unter dem Aspekt der Bauzonengrösse als "gerade noch vertretbar" (E. 2 S. 7 f.); für die Genehmigung spreche nicht zuletzt der Umstand, dass für die im Gebiet Buorcha ausgeschiedene grosse Wohnzone 3 das Genehmigungsverfahren wegen teilweise noch fehlenden Anforderungen

nach KRIP 2000 sistiert werden müsse und somit diese grosse Reserve erst später zur Überbauung freigegeben werden könne. Daraus lässt sich ableiten, dass die Sistierung des Genehmigungsverfahrens der Gemeinde die Möglichkeit geben sollte, die Voraussetzungen für die Einzonung des Gebiets Buorcha noch zu schaffen. Dagegen lässt sich dem Sistierungsentscheid keine dahin gehende Verpflichtung der Gemeinde entnehmen; angesichts der grossen Wohnbaureserven stand es dieser vielmehr frei, auf die Einzonung des Gebiets zu verzichten. Für diese Auslegung spricht auch der Hinweis der Regierung auf die teilweise übermässige Lärmbelastung des Gebiets (E. 5 S. 14), das nur unter Zuhilfenahme von planerischen, gestalterischen oder baulichen Massnahmen überbaut werden könne.

E. 5.2.4

Insofern durfte die Beschwerdeführerin nicht darauf vertrauen, die Gemeinde werde die Voraussetzungen für die Genehmigung der Einzonung des Gebiets Buorcha bzw. der Parzelle Nr. 600 durch die Regierung schaffen. Im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, dass sie im Vertrauen auf die Entscheide der Regierung irgendwelche für sie nachteilige bzw. nutzlos gewordenen Dispositionen getroffen hätte.

E. 5.3

Steht somit fest, dass die Beschwerdeführerin auch unter Vertrauens Gesichtspunkten keinen Anspruch auf Zuweisung ihrer Parzelle zur Wohnzone hat, kann offen bleiben, ob es Sache der Gemeinde oder (zumindest auch) der Grundeigentümer gewesen wäre, die von der Regierung bemängelte fehlende Erschliessungs- und Gestaltungsplanung zu veranlassen. Offen bleiben kann auch, wie die Verfügbarkeit des Landes für den Zonenzweck gemäss Art. 19 Abs. 2 KRG hätte sichergestellt werden können und ob es zulässig war, hierfür die Festlegung eines maximalen Kaufpreises von Fr. 200.-- pro m² zu verlangen (vgl. oben E. 2.4).

E. 6

Die Beschwerdeführerin hat nach dem Gesagten keinen Anspruch auf Zuweisung ihrer Parzelle in eine Wohnzone, somit ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 BGG) und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Die Gemeinde Scuol obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungsbereich und hat daher ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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