

BGer 1C 35/2011 vom 29. August 2011

Bundesgericht, 2011-08-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_35_2011

FR: TF 1C 35/2011 du 29 août 2011

IT: TF 1C 35/2011 del 29 agosto 2011

Regeste

Nutzungsplanung (Steinhaus) | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Die vorliegenden Beschwerden richten sich gegen denselben Entscheid und hängen inhaltlich eng zusammen. Die Verfahren 1C_35/2011 und 1C_173/2011 sind deshalb zu vereinigen.

E. 1.2

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzlicher Entscheid über eine Nutzungsplanung. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG).

E. 1.3

Der private Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Eigentümer mehrerer Grundstücke im Gebiet Steinhaus von der Nutzungsplanrevision besonders betroffen. Er ist gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Auf seine fristgerecht erhobene Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.4

Das ARE ist nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG und Art. 48 Abs. 4 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) zur Beschwerde ans Bundesgericht legitimiert, um die öffentlichen Interessen, insbesondere an der richtigen und rechtsgleichen Anwendung des Bundesrechts, zu wahren. Das Beschwerderecht der Bundesbehörden gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG ist abstrakter und autonomer Natur. Die Legitimationsvoraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 BGG sind nicht anwendbar. Dies gilt insbesondere auch für die Voraussetzung der Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG . Das ARE kann beim Bundesgericht somit auch Beschwerde führen, wenn es sich nicht am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt hat. Die Bundesbehörden sind somit nicht an Einschränkungen des Streitgegenstands im kantonalen Beschwerdeverfahren gebunden, sondern können im Rahmen ihres Beschwerderechts neue Begehren stellen, insbesondere auch eine reformatio in peius beantragen (BGE 136 II 359 E. 1.2 S. 362 ff. mit Hinweisen; vgl. auch Art. 1 der Verordnung vom 8. November 2006 über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonalen Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten [SR 173.110.47], wonach den beschwerdeberechtigten Bundesbehörden nur letztinstanzliche kantonale Entscheide eröffnet werden). Das ARE legt dar, der angefochtene Entscheid sei ihm von den kantonalen Behörden entgegen der zitierten Verordnung nicht zugestellt worden. Diese Darstellung wurde im bundesgerichtlichen

Verfahren von keiner Seite in Abrede gestellt. Die 30-tägige Beschwerdefrist von Art. 100 Abs. 1 BGG begann deshalb für das ARE erst mit der am 10. März 2011 erfolgten Zustellung des Urteils des Kantonsgerichts im Rahmen der Vernehmlassung für das Verfahren 1C_35/2011 zu laufen und wurde mit der Postaufgabe am 11. April 2011 eingehalten. Auf die Beschwerde des ARE ist ebenfalls einzutreten.

E. 2.1

Der private Beschwerdeführer bringt vor, die Nutzungsplanung für das Gebiet Steinhaus und damit auch die Frage der Grösse der Bauzonen sei von sämtlichen involvierten Behörden (insbesondere von der Dienststelle für Raumentwicklung, vom Gemeinderat von Ernen und vom Staatsrat des Kantons Wallis) ausschliesslich vor dem Hintergrund der lokalen Verhältnisse der vormaligen Gemeinde Steinhaus geprüft worden. Das Kantonsgericht stelle nun stattdessen auf die Situation für das gesamte Gemeindegebiet von Ernen ab und halte ihm vor, er hätte in seiner Beschwerde auf diese Bezug nehmen müssen. Er kritisiert, man hätte ihm zumindest mitteilen müssen, dass beabsichtigt werde, ganz Ernen als Bezugsgrösse zu nehmen. Im Vorgehen des Kantonsgerichts erblickt er eine Verletzung von Art. 9 und Art. 29 Abs. 2 BV .

E. 2.2

Das ARE macht geltend, die Vorinstanz habe übersehen, dass es Sache der planenden Behörde sei, den Nachweis zu erbringen, dass die von ihr ausgeschiedenen Bauzonen den Vorgaben des übergeordneten Rechts entsprechen (Art. 47 RPV ; SR 700.1). Zudem habe in der Regel die planende Behörde das ganze ihrer Hoheit unterliegende Gebiet in die Betrachtungen einzubeziehen, was in der zu beurteilenden Planung unberücksichtigt geblieben sei. Neben Art. 47 RPV liege damit auch ein Verstoss gegen den Grundsatz der gesamthaften Betrachtungsweise vor. Schliesslich seien die ausgeschiedenen Bauzonen in Bezug auf das in der Planung betrachtete Gebiet massiv überdimensioniert. Konkrete Gründe, um gegenüber der Trendmethode grosszügigere Bauzonen auszuscheiden, würden nicht genannt. Selbst wenn über das ganze Gemeindegebiet betrachtet ein entsprechender Bedarf gegeben sein sollte - wobei ein entsprechender Nachweis von der Gemeinde zu erbringen sei -, so spräche die periphere Lage innerhalb des Gemeindegebiets und die vergleichsweise schlechte Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr eher dagegen, in Steinhaus ein Schwergewicht der Siedlungsentwicklung der Gemeinde Ernen zu setzen.

E. 2.3

Auf die Rüge des privaten Beschwerdeführers hin, die Bauzone in Steinhaus sei überdimensioniert, erwog das Kantonsgericht Folgendes: In tatsächlicher Hinsicht sei erstellt, dass die Gemeinde Ernen ursprünglich im Ort Steinhaus eine Bauzone mit einer Gesamtfläche von 3.14 ha ausgeschieden hatte, was gemäss der Stellungnahme der Dienststelle für Raumplanung vom 29. August 2007 einer Aufnahmekapazität von rund 323 Einwohnergleichwerten (EWG) entsprochen habe. Aufgrund der Einsprache des Beschwerdeführers sowie der negativen Vormeinung der Dienststelle sei die Bauzone während des Homologationsverfahrens um 1.15 ha reduziert worden und umfasse neu eine Nettobaufläche von rund 2 ha, was geschätzten 216 EWG entspreche. Die Dienststelle habe den redimensionierten Zonenplan als rechtskonform erachtet. Das Kantonsgericht führte weiter aus, gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung könne der Bedarf an Bauland für die kommenden 15 Jahre durch eine Gegenüberstellung der in der Vergangenheit überbauten Fläche und durch anschliessende Hochrechnung unter Berücksichtigung der bereits

vorhandenen Baulandreserven berechnet werden. Von dieser Berechnungsmethode könne aus besonderen Gründen abgewichen werden, falls ein künftiger Bedarf an Bauland nicht ausgeschlossen werden könne, selbst wenn in der Vergangenheit keine nennenswerte Bautätigkeit zu beobachten war. Dem Beschwerdeführer sei insofern beizupflichten, als die demographische Entwicklung von Steinhaus während den vergangenen 15 Jahren einen Bevölkerungsrückgang auf 30 Einwohner zu verzeichnen hatte, was Fragen hinsichtlich der vom Staatsrat homologierten Bauzone aufwerfe. Unter alleiniger Bezugnahme auf das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Steinhaus würde die Ausscheidung einer Bauzone von insgesamt 216 EWG den Grundsätzen von Art. 15 lit. b RPG widersprechen, da ein solcher Bedarf für die kommenden 15 Jahre nicht erwiesen sei. Der Beschwerdeführer lasse jedoch ausser Acht, dass der Ort Steinhaus seit dem Jahre 2004 Teil der Fusionsgemeinde Ernen bilde, weshalb die umstrittene Bauzone anhand der raumplanerischen, wirtschaftlichen und demographischen Situation der Gesamtgemeinde zu beurteilen sei. Ernen weise eine Gesamtbevölkerung von 534 Personen von relativ ausgeglichener Altersstruktur aus, wobei einer Siedlungsfläche (inkl. Strassen) von 54 ha landwirtschaftliche Nutzflächen von 1'278 ha sowie Waldflächen von 1'251 ha gegenüberstünden. In ökonomischer Hinsicht sei die Gemeinde stark touristisch geprägt, was sich raumplanerisch bedeutsam in zahlreichen Zweitwohnungen niederschlage. Die Gemeinde erhoffe sich insbesondere aus dem kürzlich erfolgten Beitritt zum regionalen Landschaftspark "Binntal" von nationaler Bedeutung weitere Impulse für den Tourismus. Abschliessend hielt das Kantonsgericht fest, der Beschwerdeführer habe weder in seinen Eingaben an den Staatsrat noch im Verfahren vor Kantonsgericht dargelegt, inwiefern die Zonennutzungsplanung in Steinhaus bei einer touristisch geprägten Gemeinde von 534 Einwohnern nicht innerhalb der kommenden 15 Jahr benötigt und erschlossen werden sollte. Das Gericht beschränke sich in der Regel auf eine Überprüfung der von den Parteien aufgeworfenen und begründeten Rügen. Nachdem der Beschwerdeführer nicht aufzuzeigen vermöge, inwiefern die ausgeschiedene Bauzone über das bereits von ihm vorgebrachte hinaus rechtswidrig sein solle, erweise sich die Rüge der überdimensionierten Bauzone als unbegründet und sei abzuweisen.

E. 2.4

Aus den Ausführungen der Vorinstanz folgt, dass sie es als Aufgabe des privaten Beschwerdeführers ansah aufzuzeigen, dass die Bauzone im Ort Steinhaus unter Berücksichtigung der Situation des gesamten Gemeindegebiets von Ernen die Vorgaben von Art. 15 RPG verletzt. Da der Beschwerdeführer ihrer Ansicht nach dieser Aufgabe nicht nachgekommen war, wies sie seine Rüge ab. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass die Vorinstanz sich trotz ein paar Hinweisen auf die Situation in Ernen nicht abschliessend mit der Frage auseinandersetzte, ob die vorgesehene Bauzone in Steinhaus rechtskonform dimensioniert sei. Richtig betrachtet ist sie damit entgegen der Formulierung im angefochtenen Entscheid, wonach die Rüge abgewiesen werde, auf diese gar nicht eingetreten. Mit Blick auf die Rüge der Gehörsverletzung (Art. 29 Abs. 2 BV) ist sodann tatsächlich nicht ersichtlich, dass irgendeine der in die Planung involvierten Behörden für die Berechnung des Baulandbedarfs auf das gesamte Gemeindegebiet von Ernen abgestellt hätte. Im Verfahren vor Bundesgericht wird denn auch die diesbezügliche Darstellung des privaten Beschwerdeführers von keiner Seite bestritten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass in dieser Hinsicht erstmalig das Kantonsgericht auf einen erweiterten Sachverhalt abgestellt hat. Es tat dies jedoch, ohne dem privaten Beschwerdeführer vorgängig die Möglichkeit einzuräumen, sich zu diesem Ansatz zu äussern. Darin liegt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (vgl. BGE 122 V 34 E. 2c S. 37; MICHELE ALBERTINI, Der

verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, 2000, S. 271). Das ARE hält in dieser Hinsicht zudem zu Recht fest, dass es ohnehin nicht Aufgabe des Beschwerdeführers, sondern der planenden Behörde ist, den Nachweis zu erbringen, dass die von ihr ausgeschiedenen Bauzonen den Vorgaben des übergeordneten Rechts entsprechen (Art. 47 RPV ; Urteil 1C_225/2008 vom 9. März 2009 E. 4.5.2). Indem die Vorinstanz dem privaten Beschwerdeführer vorhielt, er hätte aufzeigen müssen, "inwiefern die Zonennutzungsplanung im Orte Steinhaus bei einer touristisch geprägten Gemeinde von 534 Einwohnern nicht innerhalb der kommenden 15 Jahre benötigt und erschlossen werde sollte", hat sie diese Bestimmung missachtet.

E. 2.5

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). Da es sich beim neu einzuzonenden Gebiet in Steinhaus unbestrittenermassen nicht um weitgehend überbautes Land im Sinne von lit. a handelt, setzte sich die Vorinstanz ausschliesslich mit den Voraussetzungen von lit. b auseinander. Dabei wendete sie die sogenannte Trendmethode an. Auszugehen ist bei dieser Bedarfsprognose vom 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 der im Planungszeitraum zu erwartende Bedarf geschätzt. Diese Methode hat das Bundesgericht als Ausgangspunkt der Bedarfsberechnung wiederholt für sachlich vertretbar und zulässig erklärt (BGE 136 II 204 E. 6.2 S. 207 mit Hinweisen). Die Vorinstanz hielt diesbezüglich fest, dass bei einer isolierten Betrachtung des Gebiets von Steinhaus die ausgeschiedenen Bauzonen Art. 15 lit. b RPG widersprechen würden. Dieser Einschätzung ist ohne Weiteres zu folgen. Dem Beschwerdeentscheid des Staatsrats vom 23. Juni 2010 ist zu entnehmen, dass die neue Nettobaufläche ca. 2.09 ha beträgt, was eine Verdoppelung der heutigen Situation darstellt. Bereits in BGE 116 Ia 221 E. 3b S. 230 hat das Bundesgericht dargelegt, dass eine auf die doppelte Bevölkerungszahl ausgerichtete Bauzonengrösse ohne Berücksichtigung der speziellen Verhältnisse der einzelnen Gemeinde mit den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes nicht vereinbar ist. Vorliegend kommt hinzu, dass nach der Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz Steinhaus während den vergangenen 15 Jahren sogar einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen hatte. Eine konkrete Überprüfung der Rechtmässigkeit der geplanten Ausweitung der Bauzone nahm der Staatsrat denn auch gar nicht vor. Er erwog, der Antrag des Beschwerdeführers auf Reduktion der Bauzonen sei gegenstandslos geworden, nachdem der Gemeinderat am 12. November 2007 die Bauzone während dem hängigen Beschwerdeverfahren verkleinert hatte (die zuvor beschlossenen Bauzonen hätten gemäss den Erwägungen des Staatsrats gar eine Verdreifachung der bestehenden Situation zugelassen). Wie bereits dargelegt, erachtete die Vorinstanz im Ergebnis nicht die Situation in Steinhaus als entscheidend, sondern das gesamte Gemeindegebiet. Hinsichtlich diesem habe der private Beschwerdeführer keinen Widerspruch zu Art. 15 lit. b RPG aufzeigen können.

E. 2.6

Nebst dem bereits erwähnten Umstand, dass es Aufgabe der planenden Behörde ist, die Einhaltung des übergeordneten Rechts aufzuzeigen, verkennt die Vorinstanz, dass für die Festlegung der Bauzonen Art. 15 RPG nicht allein massgebend ist. Die Bauzonenausscheidung hat vielmehr wie alle Raumplanung eine auf die erwünschte

Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen (Art. 75 Abs. 1 BV , Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG). Bei der Definierung der gewünschten Entwicklung ist den in Art. 1 und 3 RPG verankerten Zielen und Planungsgrundsätzen Rechnung zu tragen. Diesen kommt freilich für sich allein keine absolute Bedeutung zu. Es handelt sich vielmehr um Zielvorstellungen und Entscheidungskriterien, die bei der Schaffung und Revision von Nutzungsplänen zu beachten sind und die eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung gegenüber weiteren räumlich wesentlichen Gesichtspunkten verlangen (BGE 118 Ia 151 E. 4b S. 157; 117 Ia 302 E. 4b S. 307; Urteile 1A.16/2003 vom 9. Januar 2004 E. 3.3, in: RDAF 2004 I p. 121; 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.3 und 3.7.4, in: ZBl 110/2009 S. 315; je mit Hinweisen). Die Bauzonenausscheidung hat schliesslich auch der lokal und vor allem regional oder überregional erwünschten Entwicklung zu entsprechen (Urteil 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.3 mit Hinweisen, in: ZBl 110/2009 S. 315). Hieraus folgt, dass es die Vorinstanz nicht bei dem - im Ansatz richtigen - Hinweis auf die Notwendigkeit einer gesamthaften Betrachtungsweise unter Bezugnahme auf die Gesamtsituation in Ernen hätte bewenden lassen dürfen. Eine wirkliche Gesamtschau hätte eine optimale Berücksichtigung der im positiven Recht normierten und im öffentlichen Interesse liegenden Ziele und Grundsätze erfordert. Das ARE hat darauf hingewiesen, dass - selbst wenn ein entsprechender Bedarf gegeben sein sollte - die periphere Lage von Steinhaus innerhalb des Gemeindegebiets und die vergleichsweise schlechte Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr eher dagegen sprächen, in Steinhaus ein Schwergewicht der Siedlungsentwicklung zu setzen (vgl. dazu das Urteil 1C_220/2009 vom 26. April 2010 E. 8, nicht publ. in: BGE 136 II 204 , wonach eine Einzonung, mit welcher der Bedarf nach Art. 15 lit. b RPG lokal überschritten wird, unter Umständen mit dem Raumplanungsrecht des Bundes vereinbar sein kann, wenn der Richtplan einen Entwicklungsschwerpunkt definiert, um eine bestimmte Nutzung in einem klar umrissenen Gebiet zu fördern, sofern die Bauzonen der umliegenden Gemeinden entsprechend knapp bemessen sind). Keiner der Verfahrensbeteiligten widerspricht der Darstellung des ARE, und es ist nicht ersichtlich, dass die Berücksichtigung von Gesichtspunkten, wie sie das ARE geltend macht, in der Planung für Steinhaus überhaupt erwogen worden wäre.

E. 2.7

Unter diesen Voraussetzungen kann die vorliegend zu beurteilende überproportionale Erweiterung der Bauzone eines isoliert gelegenen Ortsteils nicht als mit den Zielen und Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes vereinbar bezeichnet werden (Art. 1 und 3 RPG). Die Genehmigung der Planung ist deshalb zu verweigern (Art. 107 Abs. 2 BGG).

E. 3

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die streitige Revision des Nutzungsplans dem Raumplanungsrecht des Bundes widerspricht. Die Beschwerden sind deshalb gutzuheissen und das angefochtene Urteil sowie der Nutzungsplan aufzuheben. Damit erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen des privaten Beschwerdeführers einzugehen. Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Gemeinde Ernen hat jedoch den privaten Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG). Das ARE hat 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.