

BGer 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015

Bundesgericht, 2015-12-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_365_2015

FR: TF 1C_365/2015 du 9 décembre 2015

IT: TF 1C_365/2015 del 9 dicembre 2015

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonale letztinstanzliche Entscheidung des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG).

E. 1.1

Die Gemeinde Oberbüren bestreitet die Parteifähigkeit der Miteigentümergeinschaft, in deren Namen die Beschwerde erhoben und die Vollmacht ausgestellt worden sei.

In der Beschwerdeschrift (wie schon im Rubrum des verwaltungsgerichtlichen Entscheids) wurden jedoch nicht nur die Miteigentümergeinschaft, sondern auch sämtliche Miteigentümer aufgeführt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Beschwerde (zumindest auch) in deren Namen eingereicht worden ist. Ihr Rechtsvertreter hat vor Bundesgericht eine von allen Miteigentümern unterzeichnete Vollmacht nachgereicht.

Ob im kantonalen Verfahren eine genügende Vollmacht vorlag (was die Gemeinde Oberbüren in Frage stellt) ist vor Bundesgericht nicht zu prüfen. Es wäre Sache der Vorinstanzen gewesen, gegebenenfalls eine Nachfrist zur Verbesserung des Mangels zu setzen.

E. 1.2

Die Beschwerdeführer sind als Miteigentümer der Parzelle Nr. 1962 von der Ablehnung ihres Einzonungsgesuchs unmittelbar betroffen und insoweit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Sie haben auch ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung der im Teilzonenplan beschlossenen Einzonungen anderer Parzellen: Werden diese rechtskräftig, so ist der Bauzonenbedarf der Gemeinde für die nächsten 15 Jahre gedeckt, mit der Folge, dass ihrem Einzonungsgesuch in absehbarer Zeit nicht stattgegeben werden könnte.

Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 2

Das Verwaltungsgericht beurteilte die Beschwerde gegen den Zonenplan gestützt auf das zum Zeitpunkt der Genehmigung am 8. Januar 2014 geltende Recht. Zwar sei das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) vom 15. Juni 2012 am 1. Mai 2014 in Kraft getreten (AS 2014 899). Das Einzonungsmoratorium gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG sei aber erst zu beachten, wenn sich die umstrittenen Einzonungen nach altem Recht als rechtswidrig erweisen sollten und der Genehmigungsentscheid daher zu überprüfen bzw. zu korrigieren sei (Art. 52a Abs. 1 RPV ; SR 700.1).

Das Verwaltungsgericht hielt den Entscheid der Gemeinde, Grundstücke in anderen, weiter vom Dorfzentrum entfernten Gebieten vorzunehmen, anstatt das 1.5 ha grosse, zentral gelegene Grundstück der Beschwerdeführer einzuzonen, für vertretbar. Die relativ grosse, zusammenhängende Parzelle habe trotz der unsachgemässen Rekultivierung in der Vergangenheit als Wies- und Ackerland genutzt werden können, wenn auch mit eingeschränkter Ertragskraft. Es bestehe keine planungsrechtliche Verpflichtung, prioritär die näher beim Zentrum gelegenen Grundstücke mit hoher Nutzungsdichte der Bauzone zuzuweisen.

Die Rügen der Beschwerdeführer zur Überdimensionierung der Bauzone Oberbürens wies das Verwaltungsgericht unter Berücksichtigung der Prognoseunsicherheit und des Ermessensspielraums der Gemeinde ab. Auch die übrigen Rügen gegen die vorgenommenen Einzonungen hielt es für unbegründet: Die in Unterzil und Moosbrunnen beanspruchte Fruchtfolgefläche werde im Gebiet Dolen mehr als kompensiert. Die Planungswerte für Lärm könnten in Unterzil und Büelen mit baulichen und gestalterischen Massnahmen eingehalten werden. Aufgrund der Geruchsbelastung im Gebiet Rohrbach sei ein Abstand von 150 m zwischen Wohnzone und Tierhaltungsbetrieb vorgesehen.

E. 3

Die Beschwerdeführer erheben Sachverhaltsrügen hinsichtlich der landwirtschaftlichen Eignung ihrer Parzelle und deren Zugehörigkeit zur Fruchtfolgefläche.

In rechtlicher Hinsicht rügen sie in erster Linie, das Verwaltungsgericht habe Art. 38a RPG zu Unrecht nicht angewendet: Die Gegen Ausnahme vom Art. 52a Abs. 1 RPV greife nicht, weil ihre Beschwerde zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen geführt habe und nicht mutwillig gewesen sei.

Der Teilzonenplan sei aber auch nach altem RPG rechtswidrig, weil die Bauzonen zu gross dimensioniert seien; zudem verletzen die streitigen Einzonungen in Rohrbach, Unterzil, Moosbrunnen und Büelen das Konzentrationsprinzip, den Grundsatz der Schonung von Fruchtfolgeflächen und den Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG .

E. 4

Zunächst sind die aufgeworfenen übergangsrechtlichen Fragen zu prüfen.

E. 4.1

Die Zonenplanrevision wurde am 8. Januar 2014 vom Baudepartement genehmigt, d.h. vor Inkrafttreten der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 am 1. Mai 2014. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts erging aber erst am 28. Mai 2015, d.h. mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Rechts. Das Verwaltungsgericht prüfte daher zu Recht die übergangsrechtlichen Bestimmungen des revidierten Raumplanungsrechts (Art. 38a RPG ; Art. 52a RPV).

E. 4.2

Mit der Revision des RPG wollte der Gesetzgeber die Zersiedelung eindämmen und den Kulturlandverlust stoppen, u.a. durch materielle Anforderungen an die kantonalen Richtpläne im Bereich Siedlung (Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 Ziff. 1.1, BBl 2010 1049 ff., 1053). Nach Art. 38a RPG passen die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung ihre Richtpläne an die Anforderungen der Artikel 8 und 8a Absatz 1 RPG an (Abs. 1). Bis zur

Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Abs. 2). Diese Übergangsregelung wird in Art. 52a Abs. 1 RPV dahin präzisiert, dass "[...] Artikel 38a Absatz 2 RPG auf die Einzonung nicht anwendbar [ist], wenn die Beschwerde weder zu einer Überprüfung noch zu einer materiellen Teilkorrektur des Genehmigungsentscheids führt oder wenn sie mutwillig erhoben worden ist".

Art. 38a Abs. 1 stellt für den Fristbeginn auf das Inkrafttreten der RPG-Revision am 1. Mai 2014 ab. Soll ab diesem Datum (bis zur Genehmigung der Richtplananpassung) die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen nicht zunehmen, müssen grundsätzlich alle Einzonungen, die bis zu diesem Zeitpunkt nicht rechtskräftig geworden sind, kompensiert werden (CHRISTA PERREGAUX DUPASQUIER, Übergangsbestimmungen des RPG - Worauf bei einer Einzonung zu achten ist, Inforum VLP-ASPAN 1/2015 S. 5). Die RPG-Revision wurde als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative "Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)" konzipiert; dabei schuf der Gesetzgeber in Art. 38a RPG bewusst griffige Übergangsbestimmungen, weil nur so das Initiativkomitee der Landschaftsschutzinitiative zum Rückzug der Initiative bewegt werden konnte (Erläuternder Bericht zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung vom 2. April 2014 S. 28). Diese Übergangsbestimmungen können in der Verordnung präzisiert, nicht aber abgeändert werden.

E. 4.3

Art. 52a Abs. 1 RPV regelt den Fall, dass eine Einzonung nach altem Recht beschlossen und genehmigt, aber erst nach dem Stichtag des 1. Mai 2014 gerichtlich beurteilt wird (vgl. Urteil 1C_612/2014 vom 26. August 2015 E. 2.4 und 2.5, in ZBl 116/2015 S. 607). Dies ist vorliegend der Fall. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob Anfechtungsobjekt formell der kantonale Genehmigungsbeschluss ist (wie dies z.B. § 28 des Aargauer Baugesetzes vom 19. Januar 1993 [SAR 713.100] vorschreibt) oder - wie hier - der Zonenplan angefochten wird und dessen Genehmigung erst während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eingeholt wird.

E. 4.3.1

Im Erläuternden Bericht vom 2. April 2014 (S. 28) ging das ARE davon aus, dass eine Einzonung nur dann dem Moratorium unterliege, wenn der Genehmigungsentscheid ganz oder teilweise korrigiert werden muss oder das Verfahren aus anderen Gründen zu neuem Entscheid an die Genehmigungsbehörde zurückgewiesen wird (so auch Urteil des Berner Verwaltungsgerichts vom 5. Dezember 2014 E. 2, in: ZBl 2015 S. 182 mit zustimmender Anmerkung ARNOLD MARTI, a.a.O. S. 191 ff.). Diese Auffassung vertrat vorliegend auch das Verwaltungsgericht St. Gallen.

Bei dieser Auslegung wäre Art. 38a Abs. 2 RPG nur anwendbar, wenn die Beschwerde schon nach altem Recht gutzuheissen wäre. Bei dieser Auslegung würde aber die weitere, in Art. 52a Abs. 1 RPV vorgesehene Gegen Ausnahme der mutwilligen Beschwerde gegenstandslos, weil mutwillige Beschwerden immer abzuweisen sind, sofern darauf überhaupt eingetreten werden kann.

Die Auslegung der Vorinstanz widerspricht aber auch der Zielsetzung des revidierten RPG, wie das Bundesgericht im zur Veröffentlichung bestimmten Urteil 1C_449/2014 vom 7. Oktober 2015 (E. 3) entschieden hat. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die Bauzonen in zahlreichen Kantonen überdimensioniert und das geltende Recht lückenhaft sei;

insbesondere fehlten klare Vorgaben zur Entwicklung und Begrenzung des Siedlungsgebiets in den kantonalen Richtplänen (Botschaft, Ziff. 1.1 S. 1053). Die Kantone müssen daher ihre Richtpläne anpassen, um insbesondere die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt und ihre Verteilung im Kanton zu bestimmen, eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken und sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen (Art. 8a Abs. 1 RPG ; vgl. Botschaft Ziff. 2.3.4 S. 1069 f.). Wo dies nicht der Fall ist, sind Rückzonungen erforderlich (Art. 15 Abs. 2 RPG).

Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die rechtskräftigen Bauzonen der Kantone während der Übergangsfrist nicht noch vergrössert werden, um die Anpassung der Richtpläne und allenfalls gebotene Rückzonungen nicht negativ zu präjudizieren (Urteil 1C_449/2014 vom 7. Oktober 2015 E. 3). Dies wäre der Fall, wenn alle vor dem 1. Mai 2014 genehmigten, aber noch nicht rechtskräftigen Einzonungen vom Anwendungsbereich von Art. 38a Abs. 2 RPG ausgenommen würden. Gründe der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes erfordern keine andere Auslegung: Vor Rechtskraft eines Zonenplans darf grundsätzlich nicht auf dessen Bestand vertraut werden; ohnehin musste seit der Volksabstimmung vom 3. März 2013 mit dem Inkrafttreten des revidierten RPG gerechnet werden. Schliesslich ist das Moratorium und die dadurch bewirkte Einschränkung der Eigentumsgarantie zeitlich befristet; die Kantone haben es in der Hand, die Übergangsfrist durch eine rasche Revision ihrer Richtpläne zu verkürzen (Botschaft Ziff. 2.6 S. 1078).

E. 4.4

Art. 52a Abs. 1 RPV ist daher im Lichte von Art. 38a Abs. 2 RPG restriktiv auszulegen: Grundsätzlich findet das Moratorium auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonal letztinstanzlich entschieden war. Ausgenommen sind nur Beschwerden, die nicht zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen führen, sei es aufgrund ihrer Anträge, ihrer Rügen (z.B. wenn ausschliesslich Verfahrensmängel gerügt werden), weil sie mutwillig erhoben wurden oder darauf aus anderen Gründen nicht einzutreten ist (wie im Fall 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 6.4, 7 und 8.1).

Vorliegend haben die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht zahlreiche materiell-rechtliche Rügen gegen die in der Teilrevision 2012 vorgenommenen Einzonungen erhoben. Diese wurden vom Verwaltungsgericht auch materiell überprüft (vgl. oben E. 2). Dies führt zur Anwendbarkeit von Art. 38a Abs. 2 RPG . Es ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht, dass die in Oberbüren vorgenommenen Einzonungen durch Auszonungen (in Oberbüren oder in anderen Teilen des Kantons) vollständig kompensiert worden wären. Damit führt die vom Verwaltungsgericht bestätigte Zonenplanrevision zu einer Vergrösserung der Bauzonen des Kantons St. Gallen, die im Widerspruch zu Art. 38a Abs. 2 RPG steht.

E. 5

Die Beschwerde ist damit gutzuheissen, soweit sie sich gegen die im Teilzonenplan der Gemeinde Oberbüren beschlossenen Einzonungen richtet. Es braucht daher nicht mehr geprüft zu werden, ob diese nach altem RPG zulässig gewesen wären.

Art. 38a Abs. 2 RPG steht allerdings auch dem Einzonungsgesuch der Beschwerdeführer entgegen; insofern hat das Verwaltungsgericht die Beschwerde in diesem Punkt - zumindest im Ergebnis - zu Recht abgewiesen. Unter diesen Umständen brauchen die

Sachverhaltsrügen der Beschwerdeführer nicht beurteilt zu werden.

Die Gemeinde wird ihre Nutzungsplanung im Lichte von Art. 38a und Art. 15 RPG überprüfen müssen. Sofern sie erneut Einzonungen in Betracht zieht, mit oder (nach Vorliegen des revidierten kantonalen Richtplans) ohne Kompensation, werden die Beschwerdeführer die Möglichkeit haben, ihr Einzonungsgesuch erneut zu stellen.

Der angefochtene Entscheid ist somit aufzuheben, soweit er die Beschwerde gegen den Teilzonenplan abweist. Dies hat zur Folge, dass auch der Genehmigungsentscheid des Baudepartements gegenstandslos wird, soweit er die Einzonungen betrifft. Aus Gründen der Rechtssicherheit rechtfertigt es sich, die Sache ans Baudepartement zurückzuweisen, um zu prüfen, ob und inwiefern die übrigen Teile der streitigen Nutzungsplanrevision und des Genehmigungsentscheids anwendbar bleiben. Das Verwaltungsgericht hat die Kosten- und Entschädigungsfolgen der vorinstanzlichen Verfahren neu festzusetzen.

E. 6

Damit obsiegen die Beschwerdeführer im Wesentlichen. Zwar ist der angefochtene Entscheid nur teilweise (hinsichtlich der angefochtenen Einzonungen) aufzuheben und bleibt bestehen, soweit er das Einzonungsgesuch der Beschwerdeführer als (zurzeit) unbegründet abweist. Allerdings haben die Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht mehr geltend gemacht, einen aktuellen Anspruch auf Einzonung ihrer Parzelle in die Wohnzone zu haben. Es rechtfertigt sich deshalb, ihnen eine nur leicht gekürzte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 BGG) und keine Kosten zu erheben (Art. 66 BGG).

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